



14  
21  
875209  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE VERACRUZ**

**FACULTAD DE DERECHO**

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

"ELEMENTOS Y REGLAMENTACION  
BASICOS DE UNA POLITICA DE VIVIENDA  
SOCIAL EN MEXICO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A

*María Luciana Góngora Bombat*

DIRECTOR DE TESIS

Lic. Alfredo Fernández Peri

REVISOR DE TESIS

Lic. Leticia Camacho Campos

**TESIS CON** H. VERACRUZ, VER.  
**FALLA DE ORIGEN**

1997.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

dedico esta tesis ...

**a mis padres**

**Sr. Carlos Góngora Juárez  
Sra. Maria Dolores Bombat de Góngora**

Porque me han enseñado a ser Mujer y que ante todos los problemas y adversidades teniéndolo todo para perder, el darse por vencido nunca es la solución.

Porque han estado presentes cuando los he necesitado, en los momentos de felicidad para alentarme y en los momentos de tristeza para consolarme y aconsejarme.

Sobre todo por el apoyo que me han brindado para cumplir una de las metas más importantes en mi vida.

**a mis hermanos**

**Lolita y Carlos**

Por el cariño, la confianza y el apoyo que siempre me han brindado a pesar de las adversidades que se han presentado en nuestras vidas.

**a Marianita**

Por ser la razón y alegría de mi vida, quien me impulsa a esforzarme para ser mejor día a día, por ser el lucero que me alumbra cuando todo parece estar en tinieblas, a tí hijita a quien más amo, mi mejor amiga.

**¡ QUE DIOS TE BENDIGA !**

# **I N D I C E**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I**

#### **ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA VIVIENDA**

	<b>PAG.</b>
1.1 DEFINICION Y CONCEPTO DE VIVIENDA	04
1.2 ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN MEXICO	06
1.2.1 ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN VERACRUZ	09
1.3 FACTORES QUE INCIDEN EN EL PROGRAMA DE LA VIVIENDA	18
1.3.1 CRECIMIENTO DE LA POBLACION	18
1.3.2 PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION	21
1.3.3 LA MIGRACION DE LAS FAMILIAS A LOS CENTROS URBANOS	22
1.3.4 ESCASEZ DE VIVIENDA E INSTALACIONES	23
1.3.5 FALTA DE PLANIFICACION EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS	24
1.4 LA VIVIENDA EN LA POLITICA DE PLANIFICACION NACIONAL DE DESARROLLO	24
1.4.1 ¿PORQUE SE JUSTIFICA DEFINIR UNA POLITICA DE VIVIENDA?	26
1.5 PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA	28
1.5.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	29
1.5.1.1 DESARROLLO URBANO	30
1.5.2 DESARROLLO DE LA VIVIENDA	34

## **CAPITULO II**

### **INTEGRACION DE LA VIVIENDA EN LA POLITICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, Y ORGANISMOS QUE INTERVIENEN**

	<b>PAG.</b>
2.1 LA VIVIENDA EN EL DESARROLLO ECONOMICO	38
2.2 LOS MODERNOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO	40
2.3 COORDINACION DEL SECTOR VIVIENDA A NIVEL LOCAL Y REGIONAL	41
2.4 QUE DEBE INCLUIRSE EN EL PLAN DE VIVIENDA	45
2.5 BASES EN QUE DEBEN FIJARSE LOS NIVELES DE INVERSION Y LOS OBJETIVOS DE LA VIVIENDA	47
2.6 PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA Y ORGANISMOS QUE INTERVIENEN	50
1.5.2 DESARROLLO DE LA VIVIENDA	34

## **CAPITULO III**

### **POLITICAS DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA PARA SU ADQUISICION**

3.1 LA VIVIENDA SOCIAL	60
3.2 POLITICA DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA	66
3.2.1 DEBE RECURRIR EL GOBIERNO A PRESTAMOS INTERNACIONALES PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA	70

3.2.2	LA FINANCIACION PRIVADA Y LOS PRESTAMOS OFICIALES	72
3.3	POLITICA DE VIVIENDA PARA AYUDAR A LAS FAMILIAS DE ESCASOS RECURSOS A OBTENER UNA VIVIENDA SATISFACTORIA	73
3.4	ALGUNAS NORMAS TECNICAS PARA LA VIVIENDA SOCIAL	77

## **CAPITULO IV**

### **ELEMENTOS QUE DEBE CONTENER UNA POLITICA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y LA REGLAMENTACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

4.1	OBJETIVOS PARA ALCANCAR UNA AMPLIA POLITICA DE VIVIENDA	82
4.1	DETERMINACION DE LOS ELEMENTOS Y SELECCION DE DIVERSAS VARIANTES DE LOS RECURSOS Y TIPO DE VIVIENDA	87
4.1.2	POLITICAS DE TIERRAS EN RELACION CON LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA URBANA	94
4.1.3	POLITICA DE IMPUESTOS SOBRE BIENES INMUEBLES	98
4.2	REGLAMENTACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	102
4.2.1	DEBE EL GOBIERNO PROPORCIONAR SOLARES Y TERRENOS DOTADOS DE INFRAESTRUCTURA BASICA A LOS CONSTRUCTORES DE VIVIENDAS	103
4.2.2	CONTROLES DEL USO DE LA TIERRA QUE DEBE HABER	106
4.2.3	MANERA DE APLICAR LA POLITICA DE TIERRAS URBANAS	109

4.2.4	COMO PUEDE MEDIRSE LA CAPACIDAD PARA PAGAR LA VIVIENDA, EN TERMINO DE LOS INTERESES Y AHORROS DE UNA FAMILIA	114
4.2.5	CLASES DE SUBVENCIONES QUE DEBERÁ CONCEDER Y A QUIENES	118

## **CAPITULO V**

### **REGLAMETACION JURIDICA DE LA VIVIENDA**

5.1	DERECHO DE LAS COSAS (DE LOS BIENES)	122
5.1.1	EL BIEN PATRIMONIAL	125
5.1.1.1	REGULACION JURIDICA DEL CONCEPTO, BIENES	126
5.1.2	BIENES INMUEBLES	128
5.1.2.1	REGULACION JURIDICA DE LOS BIENES INMUEBLES	132
5.2	LA PROPIEDAD	135
5.2.1	EVOLUCION EN LA LEGISLACION MEXICANA DEL DERECHO DE PROPIEDAD	138
5.2.2	MEDIOS PARA ADQUIRIR LA PROPIEDAD	141
5.2.2.1	LA LEY COMO FUNDAMENTO EN LA ADQUISICION	142
5.2.3	EL CONTRATO EN ADQUISICION DE LA PROPIEDAD	143
	<b>CONCLUSIONES</b>	145
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	15

## I N T R O D U C C I O N

El interés por estudiar y analizar la problemática de la vivienda, es dado por el crecimiento tan grande y acelerado de la población y de los núcleos urbanos, de las ciudades en general como un fenómeno característico de la época actual y las proyecciones que se pueden elaborar para los próximos años, al proporcionar a la población de viviendas dignas y que su costo sea de un interés verdaderamente social. A esto hay que agregar la necesidad adicional del suelo urbano, servicios esenciales, públicos y sociales aspectos que inciden en la calidad de la vida, esto es el bienestar real de la población, dentro de la convicción de lo humano que es el problema social, porque considero que todos tenemos el derecho a poseer una vivienda digna, tal y como se ha propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es notorio la ausencia de atención sobre el problema urbano a pesar de la impresionante aceleración del proceso de urbanización en los últimos años, y es una preocupación social que subsista una escasez de la vivienda, por lo que considero que se debe estimular el estudio profundo de éste proceso de urbanización que está ligado a la organización de nuestra sociedad y a la necesidad cada vez más apremiante, de introducir elementos de planeación, aspectos de infraestructura, como el transporte, energía eléctrica, agua potable, drenaje, áreas recreativas, etc.

Por lo tanto es necesario, dotar al suelo urbano de un mayor contenido social. La especulación de la tierra, los aspectos tributarios y el conflicto entre los compromisos a corto y a largo plazo deben ser igualmente objeto de atención, sobre todo en cuanto se refiere a la adquisición de viviendas de interés social, por las familias de escasos recursos, y que las instituciones de crédito proporcionen las facilidades a estas gentes, que en ocasiones carecen de muchos recursos.

Este estudio estaría dirigido por lo tanto a encontrar algunas soluciones socioeconómicas para dotar de vivienda a los núcleos mas pobres de nuestra sociedad, puesto que en la actualidad, únicamente pueden lograr una vivienda quienes tienen alguna cantidad de dinero en efectivo, para adquirirla, y como existe verdaderamente un interés social puesto que si analizamos el problema del Infonavit, veremos que quienes logran obtener una vivienda, son personas allegadas, a dirigentes sindicales, líderes y quienes poseen dinero para lograrlo, o que forman parte de algún sindicato. De otra forma existen personas que tienen muchos años de ser trabajadores y están por jubilarse, pensionarse o liquidarse y todavía no les es posible adquirir una vivienda.

Por otro lado los requisitos para adquirir una vivienda son muy grandes, puesto que ni el Infonavit, el Foviste, y Fonapo pueden dar mejores oportunidades a la población para

adquirir su vivienda, y si a esto anexamos la problemática Bancaria, todavía es más difícil llevar a cabo este proyecto.

Es necesario profundizar y abarcar mucho más sobre el conocimiento del problema de los asentamientos, el urbanismo y la vivienda, porque no obstante que el crecimiento caótico de las ciudades, atañe a todos sus habitantes, su efecto es desigual. perjudica más a los sectores económicamente más desvalidos. por ello, el problema se desborda cuantitativamente en una acción de justicia social en el marco del estado democrático y social de derecho, pero precisamente por ello, la Administración Pública a través de las instituciones dedicadas a la vivienda, no puede limitarse al simple urbanismo, sino asociar inseparablemente con la ordenación de los asentamientos humanos la tarea de la vivienda.

Con este trabajo se pretende hacer un breve análisis del problema de la vivienda, de algunos antecedentes, su integración a la vida socioeconómica, las políticas de financiamiento, así como la reglamentación jurídica para la adquisición de una vivienda de interés social y proponer formas más sencillas y económicas para la adquisición y tenencia de la vivienda.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA VIVIENDA**

#### **I.1 DEFINICION DEL CONCEPTO DE VIVIENDA**

El problema de la vivienda en México siempre ha despertado un gran interés y constituye una profunda preocupación para las Instituciones de Gobierno y para la población en general, el poder responder a éste problema que afecta a la mayoría de la población. Tema que abordaremos en este trabajo.

Sin embargo no existe consenso para definir la vivienda en toda su magnitud; para tal fin un grupo de especialistas y expertos en la materia fueron convocados por la ONU en el año de 1962, quienes declararon: " La vivienda no es solamente cobijo, ni tampoco un simple conjunto de instalaciones domesticas que incluye un número de servicios e instalaciones que vinculan al individuo y a

su familia con la comunidad y a la comunidad con la región en la que se desarrolla y progresa "

Posteriormente en 1970 otros especialistas en la materia llegaron a la conclusión de que: " En la satisfacción de las necesidades sociales, la vivienda desempeña una función directa y otra indirecta, ambas decisivas en el patrimonio familiar.

Respecto a la función directa, la vivienda es el ámbito que ofrece al individuo la posibilidad de vivir en comunidad y de proteger su intimidad, de gozar de bienestar social, abrigo y protección contra fuerza físicas hostiles y perturbaciones.

Mediante la función indirecta: la vivienda facilita el acceso a muy diversos servicios y actividades sociales, como lugares de reunión, centros de enseñanza, esparcimiento, deportes, servicios de asistencia social de protección sanitaria, abastecimiento de bienes de consumo y transporte. "

Recientemente, en el Seminario Interregional, sobre aspectos sociales de la vivienda, celebrado en 1975 en la sede de la ONU se dijo que el concepto de vivienda es algo más que una armazón física. La

---

ONU - Informe del grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo urbano. No.63-41 p.1 N.Y.  
Programación social de la vivienda en las zonas urbanas. Publicación de las Naciones Unidas No.71 IV.11. Pag.13

vivienda abarca todos los servicios accesorios e instalaciones comunales que son necesarias para el bienestar humano.

Por lo consiguiente, las instalaciones comunales, las comodidades y servicios sociales forman parte integrante del concepto de vivienda y deberán recibir una atención igual o mayor que la unidad de vivienda propiamente dicha.

Tomando en consideración lo antes expuesto referente al concepto de la vivienda, estamos en condiciones de definir para efectos del presente trabajo a la vivienda como "el medio que el hombre emplea para cobijarse, unido a los servicios, instalaciones y dispositivos necesarios o convenientes para el bienestar social y la salud física y mental del individuo y de su familia " 1

## 1.2 ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

Desde hace años nuestro país ha mostrado un interés creciente por resolver un problema tan antiguo y extenso como agudo y asediante, como lo es el problema de la vivienda en cuanto se refiere a los grupos de menores ingresos. Sin embargo, semejante interés no es de

---

1 OMS. Comité de Expertos en higiene de la vivienda. Serie de informes técnicos No. 225.

exclusividad del Gobierno pero es quien debe ejercer su acción tutelar frente a la debilidad económica de los grupos marginados en base a que la casa es para la Ciudad lo que el individuo es para la sociedad; en tanto que esa habitación equivale al yo íntimo y en tanto que es casa, equivale al yo social. No obstante lo que pudiera pensarse que es una intromisión del Estado asumir como suyo el problema de la vivienda en México, es legítimo que el estado intervenga ( no ya por razones existenciales sino por el estricto cumplimiento de uno de sus cometidos en una Democracia Social ) para la preservación y remodelación de la morfología de ciudades y poblados mediante una planificación urbanística, evitando una mera suma aritmética de casas sino una entidad nueva es decir, una localidad definida como bien mostrenco y perteneciente a todos.

Cuando la Ciudad de México apenas llegaba al millón de habitantes, allá por 1992, surgió una especie de Emiliano Zapata, urbano que estuvo al frente de un vigoroso movimiento inquilinario. Herón Proal, un sastre anarquista nacido en Hidalgo que empleaba como lema: "La casa es de quien la habita".

Promovió una huelga de pago de rentas apoyado por 30 mil inquilinos, pero su fracaso lo condujo a la cárcel de Belén donde hubo de realizar parcialmente sus ideales redentoristas, al habitar largo tiempo ese penai.

Pueden surgir otros Proles, más experimentados y eficientes. evitémoslo mediante una política de vivienda, popular, previsor, realista y financiable.

El crecimiento de nuestras ciudades ha venido a complicar la solución del problema habitacional. en 1910, en 2 millones de km<sup>2</sup> de extensión territorial. había 71 mil localidades de todo tamaño donde vivían 15 millones de habitantes, en 1920 durante la etapa más cruenta de la Revolución, no sólo no crecimos en millón y medio. sino que se redujo a 14 millones de personas que vivían en 61 mil localidades.

Elo nos indica que las Instituciones del México moderno nos costaron 10 mil localidades arrasadas, incendiadas o abandonadas. Diez años después. en 1930, 16 millones y medio de habitantes poblaban 72 mil localidades. casi tantas como las que había a fines de la dictadura porfiriana en 1910.

En 1940, había 20 millones de Mexicanos, en 106 localidades. o sea 33000 más que las existentes una década antes. En 1950, 26 millones de mexicanos vivían en 99 mil localidades, 7 mil menos que el decenio anterior.

Para 1960 se prosiguió con la tendencia correctiva hacia la concentración demográfica haciendo que 35 millones habitaran dentro de 90,000 localidades.<sup>4</sup>

Además Garduño Breña nos cita que en el año 1970 nos muestra un total de 48 millones de habitantes viviendo en 97,580 localidades, acentuando la dispersión de nuestra población. Y de este año a 1985 la población casi se duplica, aumentando la necesidad de vivienda para los 75 millones de habitantes, que tienen necesidad de una vivienda digna.

### **1.2.1 ANTECEDENTES EN VERACRUZ**

En este punto haremos un breve análisis de algunos antecedentes históricos del problema de la vivienda y en especial del problema inquilinario en el Puerto de Veracruz, que nos sirva de apoyo, para poder conocer y reconocer la problemática que la ciudad de Veracruz ha sentido con relación a la vivienda a través del tiempo y de la forma de que ésta ha evolucionado, con el simple fin de que sirva a nuestro objetivo en el desarrollo de éste trabajo.

---

<sup>4</sup> BREÑA GARDUÑO - Antigua y nueva legislación sobre vivienda, pag. 75.

Desde el siglo XIX , los obreros Mexicanos se unen al mutualismo para tratar de defender sus derechos y mejorar sus salarios. En 1906-1907 influidos por los Flores Magón declaran las huelgas de Cananea y Río Blanco. El anarquismo de Moncaleano y los Flores Magón se manifiesta en el Puerto de Veracruz por intermedio de la Casa del Obrero Mundial, que en 1912 trata de formar allí una Confederación de Sindicatos Obreros. Pedro Junco, sembrador de rebeliones y uno de los primeros introductores en el país de sistemas de resistencia económica de clase en Veracruz establecía sindicatos anticapitalistas, antimilitaristas y anticatólicos.<sup>1</sup>

En 1915 se hicieron intentos para formar un partido Socialista en Veracruz. En 1916 se realiza un Congreso preliminar obrero, en el Puerto, convocado por la Federación de Sindicatos del Distrito Federal.

Como una característica del movimiento inquilinario del Puerto de Veracruz debe tomarse en cuenta la ligazón que el socialismo criollo de Carrillo Puerto, propició entre varios estados del Golfo de México. Este Socialismo creó un conflicto entre los gobernadores de ésta región y el Gobierno federal, debido a las diferencias políticas que tenían los gobiernos de estos estados con el Gobierno central.

---

<sup>1</sup> SALAZAR ROSENDO.- Las pugnas de la Génesis. Comisión Nacional Edit. México, pág. 36.

Con relación al problema económico, al éxodo rural y aumento de rentas en el Puerto de Veracruz, Octavio García Mundo, en su obra: "El movimiento inquilinario de Veracruz de 1922", nos dice:

En la década de 1900 a 1910, la población del Puerto de Veracruz aumenta de 29,164 a 48,633 habitantes, o sea un incremento de población de más del 65% , y como es natural este movimiento se tradujo en "una gran demanda de nuevas viviendas", que requerían fuertes inversiones de parte del Gobierno...El Gobierno Porfidista respondiendo a sus intereses de clase, no soluciona este problema habitacional y lo deja en manos de los particulares, quienes lo convierten en un gran negocio, ya que para 1910, el alquiler de viviendas es una de las inversiones más productivas y seguras. Productivas sobre la inversión original, porque proporcionaba utilidades hasta el 50% anual, sin necesidad de reinversión, por tiempo casi ilimitado, y segura en comparación a los riesgos del capital en la industria."

Sigue diciéndonos éste autor: "El caos producido por la Revolución Burguesa de 1910, beneficia esta especulación, pues deja las manos libres a los "casatenientes", quienes aprovechándose del momento se dedican a explotar, en la forma más despiadada a los

---

GARCIA MUNDO OCTAVIO.- "El movimiento inquilinario de Veracruz, 1922." Secretaria de Educación Pública, No. 269 Mexico p.p 19-20

inquilinos, llegando a elevar el valor de las rentas hasta en 50%. En Veracruz en este caso no es la excepción. Y debido a esta problemática, con el aumento de la población, y la escasez de vivienda, se acentúan los problemas socioeconómicos de Veracruz.

Este autor también señala, con respecto al movimiento demográfico en el puerto: "Estadísticamente, el mayor incremento en el Puerto de Veracruz, se registra en los años que anteceden a la revolución, por ejemplo. En 1900 había en esta ciudad 29.164 habitantes y en 1960 la población aumentó a 147,501, por lo que nos da una idea del aumento de la población en este periodo.

En el periodo de 1910 a 1921, este incremento se reduce sensiblemente, en particular en el renglón masculino, pues el movimiento revolucionario segó muchas vidas sobre todo en las décadas comprendidas entre los 15 y los 34 años. Este fenómeno explica además de otros, la participación mayoritaria de la mujer en el movimiento inquilinario.

En el Puerto Veracruzano dice Arturo Bolio. "una casta social se aferraba a sus privilegios, tenía el dominio completo de las tierras, las casas los comercios, el vicio y de todo, la explotación del trabajo, rentas y de los comestibles, eran en beneficio directo de esta casta...No

---

<sup>7</sup> GARCIA MUNDO OCTAVIO.- op. cit. p. 25.

obstante la convulsión social revolucionaria, el acaparamiento de la riqueza en unas cuantas manos, era evidente y palpable. De acuerdo con el censo de 1921, el Municipio de Veracruz contaba con 58,225 habitantes, de los cuales, 96.50% de los habitantes del Puerto se veían en la necesidad de alquilar viviendas y tierras a esa clase privilegiada de acaparadores, que constituían el 3.50% de la población total.

El movimiento inquilinario en Veracruz fue también contra los extranjeros, pues Veracruz estaba en sus manos. panaderías, casas, terrenos y todo era de su propiedad. Los mexicanos tenían los comercios más pequeños, y no se podía hacer nada, porque los extranjeros controlaban el ayuntamiento, que no permitía que se abrieran comercios que hicieran la competencia a los extranjeros, que tenían los mejores puestos y ganaban más. O sea monopolizaban todo.<sup>1</sup>

Con respecto a los extranjeros, encontramos que según el censo de 1921, de los 58,225 habitantes del municipio de Veracruz 9,406 eran extranjeros. O sea un poco más del 16% de la población. De este total de extranjeros 4,173 eran Españoles y 978 Norteamericanos.

El mismo censo nos informa que sólo 181 españoles poseía bienes raíces, el 0.31% del total de la población.

---

<sup>1</sup>IDEM

del municipio de Veracruz. Pero si tomamos en cuenta que la mayoría de las más importantes fábricas, hoteles, tiendas, panaderías y otras propiedades pertenecían a estos españoles, nos daremos cuenta que ellos eran los principales acaparadores de la riqueza del Puerto.\*

No obstante la limitada población activa que existía en el Puerto de Veracruz, había un alto índice de desempleo, debido a circunstancias ya examinada. Esta situación propiciaba el descontento popular. Sin embargo, pocas veces se canalizaba hacia medidas de organización y conciencia de lucha; más bien se manifiesta a través de actos anárquicos.

El problema de la vivienda y las rentas en el Puerto de Veracruz hacia 1922, presentaba diversos aspectos. Por una parte las condiciones de insalubridad e inseguridad que registraban las vecindades las cuales eran alarmantes y espantosas, por otra parte el precio del alquiler era desorbitado y los propietarios jamás mejoraban las viviendas ni daban garantías de seguridad a los inquilinos. Además de estas circunstancias en virtud de la vigencia de una ley civil promovida y promulgada en 1920 por el Gobernador Antonio Nava, que venía a derogar la de Cándido Aguilar de 1917, los propietarios podían al amparo de las disposiciones de éste ordenamiento legal, "lanzar a los Inquilinos" con base en subterfugios

---

\* GARCIA MUNDO OCTAVIO.- op. cit. p. 24

legaloides, sin reconocer derecho alguno que pudiera concederles su antigüedad como arrendatarios.

Ante la perspectiva de obtener mayor lucro por las infectas habitaciones que alquilaban, los propietarios aprovechado la coyuntura que la vigencia de la ley civil totalmente enemiga de los inquilinos des brindaba, desalojaban a los morosos o trataban de imponer alzas desmesuradas en el precio de las viviendas, que el inquilino se veía obligado a aceptar puesto ante la disyuntiva de ser desalojado, sabiendo lo difícil que le sería conseguir una nueva habitación, o pagar el nuevo y leonino precio de alquiler que se le requería. "La escasez de viviendas era una arma contundente en manos de los propietarios."<sup>6</sup>

Estas informaciones, aparentemente fragmentarias, tienen un denominador común; el "grave problema habitacional" que presenta el Puerto de Veracruz. Es notorio por ejemplo, que la "escasez de vivienda" es tal que muchos de los habitantes de la ciudad se convierten en inquilinos de las casa de huéspedes, habitualmente destinadas a los visitantes. Por otra parte, los juicios de lanzamiento se suceden en medio de un clima de violencia que se traduce a pesar de la tibieza de los redactores de las infamaciones citadas.

---

<sup>6</sup> GARCIA MUÑOZ OCTAVIO.- op. cit. pp. 32, 37.

Los abusos de los propietarios adquirían tales dimensiones, que en enero de 1922 el Sindicato de Cargadores y Abridores de Comercio, protestó ante la comuna por aquella intolerable situación. Sin embargo, la protesta en este caso es todavía tímida y dirigida más a los administradores de las casas que a los propietarios mismos.

El sindicato de Cargadores y Abridores se dirigió al Ayuntamiento expresándole que "es verdaderamente desagradable que cada día se toleraran más los abusos de los administradores de patios, quienes claramente de golpe y porrazo aumentan los alquileres de las "infectas pocilgas" que rentan". El regidor Benjamín García propuso que se contestara a los firmantes que el Ayuntamiento que iba a crear colonias obreras. El alcalde manifestó que "ojalá fuera verdad tanta belleza", que consideraba infantil esa contestación.

Lara anunció que el Ayuntamiento estaba facultado para iniciar ante la Legislatura, aquellas leyes que creyera prudentes y entonces se resolvió que se enviara el escrito a las legislatura, para que ella dictara algunas disposiciones tendientes a evitar los abusos de administradores de fincas.

Para comprender cómo la bandera inquilinaria puede mover al pueblo Veracruzano y llevarlo a una lucha abierta y franca en contra de los propietarios de los patios de

vecindad, fue necesario que las autoridades personalmente vinieran a Veracruz e hicieran una inspección de la situación, y tal fue su sorpresa al ver en las condiciones tan deplorables en que vivían los Veracruzanos; más aún así no se hizo nada para remediar la situación."

Situación que dio origen al movimiento inquilinario en el Puerto de Veracruz, haciendo reformas a las leyes en beneficio de los inquilinos, y posteriormente al terminar la Revolución se volvió a la situación anterior; y quedan los arrendatarios de casas en una indefensión completa ante los casatenientes, arrendadores, administradores, y el propio gobierno, surgen entonces personajes como Herón Proal quien inicia una verdadera revolución inquilinaria, se suspenden el pago de rentas, interviene la autoridad y hay muchos muertos por tales acontecimientos, situación que es caótica para el pueblo Veracruzano; y desde entonces hasta nuestros días, aunque un poco disfrazada, la situación casi es la misma puesto que no se ha legislado en una forma contundente para dar sus derechos y obligaciones tanto a arrendadores como inquilinos y se eviten en una forma firme y decidida los abusos. De esta forma nace la inquietud, de algunas instituciones modernas como el Infonavit, Fonapo y otras que se preocupan por el problema de la escasez de la vivienda, lo que todavía no se logra, dado el crecimiento tan grande de la población Veracruzana; lo que hace necesario la creación de otras

---

<sup>11</sup> GARCIA MUNDO OCTAVIO.- "El Movimiento inquilinario de Veracruz". op. cit. ppp. 38, 44, 45.

alternativas para que las familias de escasos recursos puedan obtener una vivienda digna, decorosa y a precios accesibles.

### **1.3 FACTORES QUE INCIDEN EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.**

Anteriormente hemos hecho referencia a algunos factores que han motivado el problema de la vivienda, pero aún existen otros que consideramos son de vital importancia como son:

- a ) El crecimiento de la población.
- b ) El proceso de industrialización y urbanización.
- c ) Migración de las familias a los centros urbanos.
- d ) Escasez de vivienda e instalaciones para la misma.
- e ) Falta de recursos.
- f ) Falta de planificación en la construcción de viviendas.

#### **1.3.1 CRECIMIENTO DE LA POBLACION**

A pesar de los programas de planificación de la familia y del descenso habitual en la procreación ha aumentado la población en todos los centros urbanos y

rurales. aumentando la proporción urbana de las poblaciones. por lo que la mayoría de los países en desarrollo, entre ellos México, han experimentado aumentos de la población que son consecuencia directa de disminución de las tasas de mortalidad, debido a los avances de la medicina y de otras tecnologías.

Sin embargo se han realizado intentos por parte del Gobierno de atender la problemática de la población en aumento y la necesidad de vivienda, ya sea a través de los programas de planificación familiar que se han implementado por las instituciones de salud, por lo que a continuación analizamos este fenómeno.

En el periodo de 1917-1970, la evolución y el progreso permitieron que México se desarrollara industrial y laboralmente, sin embargo el problema agrario y demográfico, contribuyeron a un éxodo a las ciudades que hicieron mas complejo y difícil la resolución del problema habitacional para las clases populares. "En 1942 hubo un reglamento expedido por el Ejecutivo Federal para permitir soluciones parciales a la vivienda popular obrera y burocrática que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte. La ley Federal del trabajo que se expidió en 1931, previó la obligación a cargo de las empresas para hacer aportaciones para vivienda de los trabajadores, por medio de contratos colectivos, diversas empresas

---

<sup>11</sup> BREÑA GARDUÑO.- F., op. cit. p. 90.

fundamentalmente de jurisdicción federal y algunas locales establecieron prestaciones en materia de vivienda, tales como ayudas para renta, financiamiento para la adquisición de casas, que fueron los primeros esbozos y esfuerzos por la preocupación por la vivienda en México, pero aún así las familias continuaron llegando a los centros urbanos, aumentando en consecuencia la población, así pues tanto en el sector público como privado empezaron a realizarse experiencias y esfuerzos en materia de vivienda obrera y popular, construyéndose 80,000 viviendas y casas en el periodo de 1925 a 1960. Y posteriormente cada año se construyeron mas viviendas, pero el aumento de la población ha sido mayor que el crecimiento de la vivienda, lo que ha originado el problema actual, al existir tantas ciudades, poblaciones, núcleos urbanos, ciudades perdidas y comunidades rurales en que es insuficiente la vivienda para uso de la clases populares. Dicho crecimiento demográfico es con frecuencia de suficiente magnitud para anular los incrementos de la riqueza nacional derivado del desarrollo económico, para con ello construir más viviendas de uso popular. Ya que los Gobiernos están empeñados en el desarrollo Socioeconómico, y se consagra activamente al proceso de movilizar y canalizar sus recursos naturales, humanos, industriales, financieros y administrativos, para crear progresivamente niveles más altos de riqueza material, de bienestar social y de oportunidades para la plena realización personal, al mismo tiempo que se amplía la

base de participación de todos aquellos que tienen derecho a compartir los frutos de ese proceso de desarrollo.

### **1.3.2 PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION**

El crecimiento de la actividad industrial, esencial para el desarrollo económico de la mayoría de los países entraña en general la concentración de edificaciones, maquinaria e infraestructura en un medio urbano, que se caracteriza también por diversos niveles de densidad de población, intensidad de la utilización de la tierra y otros factores. La industria estaría situada cerca de la fuente de los centros de población, de las materias primas. En uno y otro caso, se parte del supuesto de que se precisa una aglomeración de viviendas cerca de los centros industriales, ya sea urbanos y rurales. Por lo que es importante señalar que el proceso de industrialización incide notablemente en el problema de escases de vivienda, sobre todo en los centros urbanos que cuentan con grandes centros industriales, lo que acarrea la urbanización en muchos casos en forma desordenada, creándose centros urbanos con deficiente urbanización, y carencia de los elementos indispensables para vivir; creando de esta forma muchos problemas a las autoridades para proporcionarles todos los

recursos públicos y servicios indispensables, sobre todo de una vivienda digna para la población

### **.1.3.3 LA MIGRACION DE LAS FAMILIAS A LOS CENTROS URBANOS.**

Aunque la tasa de crecimiento demográfico natural sea más baja en los centros urbanos, la tasa global de incremento de la población, es más alta en esos centros que en el campo, debido a la inmigración urbana. Este fenómeno o movimiento demográfico se explica por factores de "atracción", como las mejores oportunidades de empleo y de educación en las zonas urbanas, y por encontrar mejores oportunidades de vida; y por factores de empuje como la superpoblación de las tierras cultivables disponibles y la creciente mecanización de gran parte del sector agrícola. Este movimiento de población se efectúa frecuentemente en forma escalonada, desde esas aglomeraciones a las ciudades más pequeñas, y por último a las ciudades más grandes. Este movimiento o migración hacia las ciudades trae como consecuencia la formación de colonias periféricas que carecen de los más elementales servicios, y al crecer las familias lógicamente hay escasez de vivienda.

### 1.3.4 ESCASEZ DE VIVIENDA E INSTALACIONES

La escasez de vivienda es evidente tanto en las zonas rurales como urbanas, y más en nuestro país que ya cuenta con más de ochenta millones de habitantes. El retraso con respecto a las necesidades acumuladas aumenta al mismo tiempo que los gobiernos se ven impotentes para atender las necesidades de crecimiento demográfico. El medio cotidiano en que vive la gran mayoría de la población, por consiguiente empeora en lugar de mejorar con graves consecuencias para la salud pública la productividad y la paz social. La escasez de vivienda en nuestro medio es palpable lo que origina el aborazamiento de los propietarios de inmuebles, departamentos, condominios de constructores y de toda aquella gente que se dedica a la construcción con el solapamiento de algunas autoridades en estos casos, y si a esto sumamos la carestía de la vida, la falta de empleos, de empleos mal remunerados, del hacinamiento habitacional; caemos en un grave problema social que consecuentemente se tornará en un problema jurídico. Muchos países y en especial el nuestro hace esfuerzos por resolver este problema, que considero es uno de los más graves, en que al no haber facilidades para la adquisición de una vivienda digna para los núcleos populares, los problemas delictivos van en aumento en lugar de disminuir.

### **1.3.5 FALTA DE PLANIFICACION EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS.**

La mayoría de los países han establecido organismos de desarrollo urbano y de vivienda, a diversos niveles dentro de la estructura de organización gubernamental, pero dentro de estas políticas han hecho falta una planificación integral de la vivienda, y dejar a un lado los intereses creados de ricos, recomendados y políticos que son los que han originado este problema de falta de planificación. Además, en los planes nacionales de desarrollo a plazo medio y a largo plazo, formulan políticas de vivienda e incluyen proyecciones sobre inversiones en viviendas e instalaciones comunales en los presupuestos correspondientes a los programas a mediano y largo plazo. Pero con la intención de favorecer a algunos núcleos que en realidad no necesitan de tales favores. "

### **1.4 LA VIVIENDA EN LA POLITICA DE PLANIFICACION NACIONAL DE DESARROLLO**

La planificación es una actividad sumamente complicada. Las variables económicas y demográficas por

---

<sup>13</sup> BREÑA GARDUÑO, F. op. cit. p. 38-105.

ejemplo, no pueden considerarse aisladamente de los factores políticos, sociales y culturales. No obstante, la tarea inicial de planificar es relativamente sencilla; consiste en elegir los sectores, que han de incluirse en el plan de desarrollo; uno de esos sectores, el de la vivienda, suele quedar excluido o se le considera como parte de un sector más amplio, por ejemplo, los de construcción, obras públicas o bienestar social. Un factor importante que contribuye a esa situación ha sido la falta de comprensión o de apreciación, por parte de los planificadores o de los que adoptan las decisiones, del importante papel que desempeña la vivienda en el desarrollo socioeconómico de una nación. Ahora bien, cuando no se considera a la vivienda como un instrumento eficaz de la política de desarrollo suele quedar bloqueada y el nivel de los fondos que se le dedican quedan reducidos de tal forma que es totalmente inadecuado para satisfacer las necesidades de vivienda del país. Por consiguiente los planes nacionales de desarrollo se preparan como instrumento para dirigir y coordinar tanto como económico de una nación. El seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre organización del desarrollo, celebrado en Kiev en 1972 declaró lo siguiente: "Es la necesidad de prestar cada vez más atención a indicadores del desarrollo tales como la disminución del desempleo, la reducción de las desigualdades en la distribución de los ingresos y el volumen de la expansión material, sobre todo en esferas no suntuarias tan fundamentales como la vivienda, servicios de

la comunidad, alimentación, vestuario, servicios médicos, educación, transporte, etc.. Además de los indicadores hoy universalmente aceptados del Producto Nacional Bruto (P. N. B.)"

#### **1.4.1 POR QUE SE JUSTIFICA DEFINIR UNA POLITICA DE VIVIENDA.**

a) Una buena vivienda es esencial para la dignidad y la plena realización humana. " Proporciona el medio ambiente físico dentro del cual se exteriorizan, se enriquecen e integran los recursos humanos, sociales, económicos y culturales del individuo.

b) La vivienda crea el clima social necesario para el desarrollo ordenado de la sociedad, lo cual es a su vez necesario para el desarrollo económico y social.

c) Una vivienda adecuada con buenas instalaciones sanitarias contribuye directamente a la salud y productividad individuales, lo cual es importante para el crecimiento económico Nacional, ya para un mejor nivel de vida.

d) El desarrollo de viviendas nuevas o remodeladas crea estímulos para el empleo, producción y ahorro en diversas esferas.

1.- Las inversiones en la construcción de nuevas viviendas contribuyen un componente importante del proceso de formación de capital de un país.

2.- En las naciones en desarrollo, la construcción de viviendas es en sí mismo una actividad económica que proporciona oportunidades de empleo importantes y directas, que resultan más fáciles de crear y respecto de las cuales es también fácil proporcionar capacitación que en la mayoría de los restantes sectores económicos generadores de empleo.

3.- Un sector vigoroso de vivienda ayuda a fomentar el desarrollo de una industria y comercio eficientes de la construcción, puesto que en las primeras etapas de industrialización, del 50 al 60 % de las inversiones de capital se encauzan típicamente a la construcción.

4.- La construcción de viviendas incluso en países relativamente pobres, tiene efectos multiplicadores sobre las industrias que fabrican artículos duraderos de consumo para el hogar, muchas de esas industrias son de gran intensidad de mano de obra y algunos de los artículos se producen en pequeños talleres de barrios de ingresos bajos.

5.- Por último, ha quedado demostrado que el deseo de una vivienda mejor, cuando esto se considera realizable proporciona un punto focal y un incentivo para el ahorro personal, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, las instituciones financieras que pueden movilizar esos ahorros se sienten impulsadas a

ampliar sus operaciones una vez que perciben que existe una demanda potencial de sus servicios.

e) El hecho de trasladarse a una vivienda decorosa que esté bien diseñada y que satisfaga las necesidades que experimenta su ocupante, puede ejercer una influencia importante para reducir la sensación de anomía, que nutre y refuerza el "Círculo vicioso" de la pobreza crónica.

f) Las subvenciones para viviendas de familias de bajos ingresos proporcionan un medio eficaz y aceptable para la redistribución de los ingresos.

g) La ubicación de las viviendas puede utilizarse para distribuir la población de conformidad con los objetivos nacionales de desarrollo regional. "

## **1.5 PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA**

Antes de entrar en detalle sobre el programa nacional para el desarrollo de la vivienda, es necesario hacer un breve análisis, sobre el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto se refiere al Desarrollo Urbano y vivienda en México. Antes del año de 1983 poco fueron los esfuerzos del Gobierno Federal y de las administraciones anteriores, en cuanto a la vivienda se

---

<sup>14</sup> informe del grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. No de venta 63.IV.P.1.

refiere. Si bien es cierto que este problema ha existido siempre, y que por diferentes motivos no había sido considerada como un Programa Nacional para el desarrollo de la vivienda en nuestro país. Es a partir del año de 1983, cuando se establecen los mecanismos para que la población de escasos recursos posea una vivienda digna y que se pudiera adquirir con algunas facilidades, pero aún así, todavía no se logra abatir el déficit de vivienda de interés social, y que muchos mexicanos carecen todavía de viviendas. A partir de la administración del Presidente Miguel de la Madrid se crea el Plan Nacional de Desarrollo en el periodo comprendido de 1983-1988, y por la importancia que reviste para nuestro tema, a continuación exponemos algunos de los aspectos fundamentales más sobresalientes en el Plan Nacional de desarrollo en ese periodo.

### **1.5.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA)**

El desarrollo urbano como expresión e instrumento transformador de los sistemas económicos, social y natural, requiere de una política que al mismo tiempo que encare cambios estructurales, contribuya a la reordenación económica requerida por el proceso de desarrollo nacional. Con base en estos dos grandes componentes estratégicos la

política de desarrollo urbano plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas simultáneamente. por medio de acciones relativas a la satisfacción de necesidades esenciales de la Población, se atenuarán los efectos negativos que inciden mayormente en los sectores más desprotegidos.

### 1.5.1.1 DESARROLLO URBANO

La problemática actual del desarrollo urbano y la vivienda se deriva de la gran inercia de un patrón territorial tradicionalmente disperso y centralizado, agravada por la insuficiente puesta en práctica de la política regional, urbana de vivienda y de factores estructurales tales como la inequitativa distribución del ingreso, y una desmedida especulación inmobiliaria.

Dentro de los propósitos y lineamientos de estrategias, como objetivos específico de la política de desarrollo tenemos:

a) Alcanzar un desarrollo urbano mas equilibrado en el territorio y ordenado en el interior de los centros de población.

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuestos. México p. 252

b) Fortalecer el control del estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.

c) Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo.

d) Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores históricos, y culturales.

e) Promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

En respuesta a los problemas de desajuste que se dan en el ámbito intraurbano, así como los problemas de centralización y dispersión que enmarcan las relaciones territoriales, el ordenamiento de las unidades implica: Consolidar un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos, y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores vinculados al desarrollo urbano en forma más equitativa. Al interior de los centros de población se buscará controlar el uso del suelo y orientar el crecimiento.

Para atender las necesidades de suelos deberán actuar en forma coordinada los tres niveles de gobierno (municipal, Estatal y Federal) en políticas de reserva territorial para la generación de oferta de suelo, regulación de la tenencia de la tierra y mejoramiento urbano, normatividad y control de la actividad inmobiliaria.

### **LINEAMIENTOS GENERALES DE ACCION**

La materialización de las políticas urbanas se conciben a través de líneas de acción que dan respuesta a su problemática mediante:

- La instrumentación del sistema urbano nacional, conformado por centros jerarquizados para la prestación de los servicios básicos, con diferentes niveles de atención que cubran todo el territorio nacional.

- El impulso a centros seleccionados por sus ventajas para la localización de actividades industriales, de apoyo a las actividades agropecuarias, por sus funciones de enlace entre los subsistemas, o bien por su importancia en la integración regional.

- La atención de zonas urbanas que presentan graves problemas sociales y físicos, particularmente en las fronteras y litorales, y el impulso a centros rurales aptos para concentrar servicios básicos.

- La promoción. en el marco del convenio único de desarrollo. de acuerdo con los gobiernos locales en cuanto a centros de población y programas prioritarios, tomando en cuenta los programas de agua potable y alcantarillado, suelo y reservas territoriales, vivienda y generación de empleo.

- La promoción a través de apoyos directos a la autogestión comunitaria, de la organización cooperativa para la construcción de equipamiento básico y autoproducción de bienes y servicios.

- El establecimiento de convenios con el sector privado y social para realizar proyectos conjuntos de mejoramiento, renovación urbana, y preservación de zonas de interés histórico y cultural.

- Una acción efectiva en materia de suelo, para lo cual se requiere compatibilizar jurídicamente los regimenes agrario urbano; promover que las autoridades locales se constituyan en receptoras y administradoras de las reservas territoriales; así como fomentar formas de tenencia de la tierra urbana complementarias a las actuales que aseguren su función social.

- La seguridad jurídica de la propiedad, para la que se fomentarán prioritariamente las acciones integradas de regularización y mejoramiento urbano, que realicen concurrentemente los tres niveles de gobierno con la participación activa de la población.

- El financiamiento de la infraestructura urbana, agua potable y alcantarillado con base en un programa

nacional coordinado entre los distintos niveles de gobierno. Al efecto se iniciará un proceso de desconcentración hacia los gobiernos de los estados y municipios, con una estrategia que permita al mismo tiempo, fortalecer las funciones de planeación y normatividad del Gobierno Federal, la ejecución directa de obras por las propias autoridades estatales y la conformación de mecanismos de autofinanciamiento.<sup>16</sup>

### **1.5.2 DESARROLLO DE LA VIVIENDA**

La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave del desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los Mexicanos.

### **PROPOSITOS Y LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA**

La política de vivienda toma en cuenta el hábitat natural y social donde aquella se constituya en hogar, procurando que el esfuerzo conjunto de sociedad y gobierno cristalice en los siguientes objetivos:

---

<sup>16</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. - Plan Nacional de desarrollo, México 1983.p. 253-254.

- Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno.

- Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores públicos, privado y social, por medio de la acción popular concretada.

Se concibe a la vivienda no sólo en cuanto a su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador de desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas.

### **LINEAS GENERALES DE ACCION**

Bajo esta perspectiva, los objetivos se alcanzarán mediante las siguientes acciones:

- Sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de la oferta pública de tierra para vivienda de interés social.

- Impulsar la construcción de la infraestructura de servicios y la autoconstrucción, a través de la

participación organizada de la comunidad, así como la creación de cooperativas de vivienda y de materiales de construcción.

- Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente.

- Replantear los sistemas de financiamiento para ampliar su cobertura social, buscando que se canalice un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos.

- Mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del Sector, procurando la mayor productividad posible de la aplicación de sus recursos.

La política de vivienda contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo y la promoción de la revisión de las bases jurídicas en la materia, así como las siguientes líneas de acción:

- Participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlarlos y evitar la especulación. El reconocimiento y apoyo práctico y jurídico de las nuevas formas y modalidades que adopten la vivienda rural, urbana y suburbana. La legitimación y apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones comunitarias de autogestión habitacional.

- Fortalecimiento y reorientación de la capacidad instalada de la industria de la construcción, así como de la

autoconstrucción y de la ayuda mutua comunitaria para la vivienda popular. El auspicio a la construcción de vivienda para renta, haciéndola atractiva al inversionista, y controlando los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario, para que éste sea más remunerador. Realización de acciones prioritarias y emergentes en materia de vivienda social.

- Reorientación de los sistemas financieros de la vivienda, auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes, para reducir la garantía de los préstamos y para canalizar el otorgamiento de los mismos, preferentemente a los grupos sociales organizados, y a la producción de sus componentes y materiales de construcción y a la vivienda en arrendamiento, se apoyará el establecimiento de cajones financieros preferentes, para la autoconstrucción y el cooperativismo de la vivienda."

---

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo. S.P.P. México 1983. 255-256.

## CAPITULO II

### INTEGRACION DE LA VIVIENDA EN LA POLITICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

#### 2.1 LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Es frecuente que los Gobiernos y los especialistas propugnen un aplazamiento en la adopción de medidas para mejorar la situación de la vivienda hasta alcanzar niveles predeterminados más altos de desarrollo económico.

El hecho de que el nivel de desarrollo económico de un país sea muy bajo no es razón para aplazar un programa encaminado a proporcionar mejores viviendas. Deberá reunirse información sobre técnicas de construcción productiva y generadoras de empleo, con el fin de dar trabajo a la mano de obra inactiva o subempleada con utilización de materiales locales para construir viviendas sencillas.

Si son escasos los recursos de capital puede proporcionarse a los migrantes no calificados, asistencia técnica y pequeños préstamos en efectivo o en materiales para que construyan albergues para ellos mismos y sus familias en tierras de propiedad pública o para que mejoren sus viviendas en los asentamientos de precaristas y comunidades rurales. También pueden construirse e instalarse servicios aprovechando mano de obra voluntaria de la propia comunidad. Si se espera hasta que el país esté suficientemente "desarrollado", para permitirse la construcción de viviendas, se corre el riesgo de que el déficit de viviendas alcance proporciones insoportables al mismo tiempo que la Nación se afana por alcanzar esa etapa de desarrollo. Esta última observación que existe entre la construcción de vivienda y la producción de otros componentes de la economía del país. Mientras que en un año determinado se produce o se producen alimentos, ropas y artículos para satisfacer otras necesidades de toda la población de un país, sólo se podrán construir o mejorar viviendas para una fracción de la población total; por otra parte, la vivienda, una vez construída satisfactoriamente a través de un período de años.

Esto quiere decir que un país no puede sin más emprender repentinamente un programa de producción de viviendas y esperar que en breve plazo de tiempo mejore en forma espectacular la situación de vivienda del país.

incluso en países altamente desarrollados, con industrias muy fuertes para la construcción de viviendas, en un sólo año únicamente se pueden construir viviendas para una pequeña fracción de población, quizás el 3 o 4 % por consiguiente sólo se empieza inmediatamente y se sostiene la mejora y producción de viviendas a un nivel elevado y constante durante un prolongado periodo de tiempo, puede haber la esperanza de un mejoramiento gradual de la situación en materia de vivienda, además es preciso que no sustraigan de otros sectores de la economía aptitudes, equipos y materiales requeridos para una vivienda. Por lo tanto debe integrarse la vivienda desde el primer momento en el plan nacional de desarrollo. Porque es de importancia decisiva satisfacer las necesidades que de esta materia se demande como lo son la alimentación y el vestido. "

## **2.2 LOS MODERNOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO**

Hasta el momento llegamos a la idea de que el mundo entero aborda con serenidad los problemas de la planificación económica; por ello los países se definen en función del grado de desarrollo alcanzando en el campo económico en desarrollados y subdesarrollados.

---

<sup>18</sup> Integración de los Programas de vivienda en los planes nacionales de desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas No. 5. 73. IV. 18.

El desarrollo económico constituye en la actualidad la política integral de todos los países y la planificación es el medio que sirve para instrumentar racionalmente las políticas de desarrollo, variarán los límites ya sea total o parcial el alcance, sea sector público o privado, el carácter que puede ser obligatorio o indicativo de la planificación pero el objetivo en todo caso, será el desarrollo de la riqueza de los pueblos, ha de agregarse que alcanzando cierto grado de elevación en el nivel económico, la preocupación por el desarrollo pasa a tener proyección con especial énfasis en los aspectos relativos a la distribución social de la riqueza, por lo que los planes para el desarrollo económico de los pueblos implican al propio tiempo la realización de la justicia social.

### **2.3 COORDINACION DEL SECTOR VIVIENDA, A NIVEL LOCAL Y REGIONAL**

En muchos países hay funcionarios públicos que adoptan decisiones de política y operacionales, en los que no se tienen en cuenta las directrices establecidas en los planes nacionales de desarrollo a plazo medio y largo. Esto ocurre sobre todo en países en que los planes nacionales son más indicativos que obligatorios, para las organizaciones gubernamentales como resultado.

frecuentemente se reciente la coordinación de los planes intersectoriales en su etapa de ejecución.

Las consecuencias de esa negligencia, aunque tengan su origen en el plano nacional ordinario, se dejan sentir sobre todo en los niveles regionales y local de la ejecución de los programas, por ejemplo, en ocasiones se construyen proyectos de viviendas mucho antes de que haya suministro de agua y electricidad, y a veces no se prevén siquiera escuelas ni otras instalaciones comunales.

Incluso en países en los que los planes nacionales de desarrollo son indicativos y no obligatorios, los funcionarios del programa de vivienda encargados de formular la política y adoptar las decisiones operacionales, deberían tomarlos seriamente en consideración, por ejemplo, los que tienen que adoptar decisiones en materia de vivienda, deben consultar al plan de desarrollo a largo plazo ( 10 a 35 años ) antes de decidir inversiones en proyectos de vivienda que en términos de reembolso del capital tienen periodos de retribución a largo plazo y los planes de desarrollo a plazo medio generalmente vinculantes para calcular los fondos presupuestarios y los créditos públicos de que se dispondrá para financiar, en la etapa de construcción, los proyectos de viviendas.

Además cuando se trata de programar la ubicación geográfica de los proyectos de vivienda, los planes nacionales de desarrollo a plazo medio, contienen

proyecciones útiles sobre los cambios interregionales y las inversiones intersectoriales relativas al desarrollo regional.

Los planes nacionales de desarrollo a largo plazo tratan de cuestiones legislativas que interesan al sector vivienda, por ejemplo una propuesta de creación de una nueva institución de la vivienda. Los planes a plazo medio, ayudan a atribuir las distintas responsabilidades de grupo en cuanto a los objetivos funcionales geográficos y demográficos a las instituciones encargadas de aplicar los programas oficiales de vivienda prestando atención a la esfera especial de competencia de cada institución evitando en lo posible toda duplicidad o superposición innecesaria de actividades. Sin embargo, existen límites en la capacidad para integrar y racionalizar el proceso de desarrollo socioeconómico.

En lo que respecta a la vivienda, los planes vinculantes son indicativos en lo que se refiere a la construcción de viviendas correspondientes a empresas privadas, organismos autónomos, municipalidades y otras entidades que son relativamente independientes del gobierno, sin mencionar ya los grupos de precaristas y grupos rurales que construyen sus casas por sí mismos sin ninguna asistencia exterior, además, muchas de las fuentes de financiamiento para las viviendas públicas, transferencias interinstitucionales de fondos, préstamos de banco central y del extranjero y otras semejantes frecuentemente quedan

fuera del ámbito de un organismo de planificación nacional, es difícil pues, proyectar y controlar la integración del programa de viviendas. La mejor solución para esta deficiencia que mencionamos es la integración y coordinación al nivel regional y local, ya que en esos niveles se encuentran más cerca de sus demarcaciones correspondientes. Así, aunque la planificación y programación a nivel nacional es indispensable para coordinar al sector de viviendas con los aspectos socioeconómicos globales, la adaptación de los programas de vivienda a las características de los usuarios y la programación de la infraestructura, servicios e instalaciones, accesorias, se consigue mejor a nivel local. Por otra parte, el nivel regional constituye un nivel intermedio que permite la armonización de las inversiones en viviendas, con las que se asignan a otros sectores como parte de un proceso de desarrollo regional general. Con el fin de facilitar los mecanismos de consulta y prestar asistencia técnica en la preparación de los planes regionales de desarrollo y de presupuesto unificados que sirvan de orientación de los planificadores del desarrollo regional nacional.

El organismo nacional de planificación deberá así mismo desconcentrar y regionalizar algunas de sus operaciones y establecer oficinas de planificación y coordinación. Así mismo, deberá prestar asistencia técnica allí donde se necesite y solicite, a los órganos de

administración local para la preparación y ejecución de planes locales.

Los organismos de viviendas deberán apoyar en todo lo que puedan tales actividades, y un primer paso para ello sería reajustar sus zonas administrativas de manera que coincidan con las delimitaciones establecidas para las regiones por el organismo nacional de planificación. "

## **2.4 QUE DEBE INCLUIRSE EN EL PLAN DE VIVIENDA**

Cuando los organismos nacionales de Planificación han contado con la asistencia de comisiones, de expertos y técnicos en vivienda, al preparar un plan, el resultado será un extenso documento en que se evalúan las necesidades de vivienda, se proponen programas adecuados y se aducen argumentos convincentes en favor de niveles razonables y necesarios de inversiones en vivienda.<sup>19</sup> Debe estimarse ante todo, el tipo y las normas de las viviendas que han de construir los sectores privado y público respectivamente, el periodo de tiempo previsto para la construcción y la incidencia geográfica de dichas actividades .

---

<sup>19</sup> integración de los Programas de Vivienda, op. cit. p. 74-77.

<sup>20</sup> IBIDEM, p. 78.

Respecto a la vivienda pública, debe especificarse la fuente y el volumen de los fondos, así como el papel de las instituciones financieras y deben diferenciarse las necesidades del capital y subvenciones.

En el sector privado, debe identificarse el tipo y la cuantía de los incentivos; especificarse los niveles de ingreso y el tipo de las familias que han de beneficiarse; calcularse la superficie de terrenos y la cantidad de material, equipo y mano de obra necesarios para alcanzar esos objetivos y explicarse la manera en que se proporcionarán dichas cantidades. Debe evaluarse la infraestructura, servicios e instalaciones comunales, costos, distribución cronológica, e identificarse los organismos encargados de ejecutar y/o financiar ciertos componentes de los programas propuestos.

Las cuestiones técnicas deben ser encomendadas a especialistas en la construcción de vivienda, también podrá sugerirse que se tomen en consideración en los presupuestos nacionales y atribuir una cantidad bruta de fondos públicos al sector de la vivienda, por conducto de préstamos y ayuda fiscal, además de determinar las condiciones de su distribución y la mano de obra calificada, debe prestarse atención a la manera en que puede aumentarse la disponibilidad de tales recursos o a la forma en que se puede atribuir prioridad a su utilización en la vivienda.

## **2.5 BASES EN QUE DEBEN FIJARSE LOS NIVELES DE INVERSION, Y LOS OBJETIVOS DE LA VIVIENDA.**

Dada la limitación de los recursos que la mayor parte de las naciones pueden dedicar a la vivienda, carece de sentido que sigan derramando subvenciones de vivienda para producir un pequeño número de proyectos de demostración que sólo beneficia a una pequeña fracción de los grupos de bajos ingresos, dejando sin asistencia a la gran mayoría de la población, tampoco puede confiarse en las fuerzas del mercado para la oferta de viviendas excepto las destinadas a las clases con mayores recursos, a menos que se inviertan más ahorros de modo que los préstamos hipotecarios sean más fácilmente accesibles y se estimule más a la industria de la construcción. Por esas razones aunque se hayan construido viviendas con fondos públicos para grupos de bajos recursos, se encarece por falta de más recursos que puedan ser financiados adecuadamente por el sector gubernamental, que aunque amplía la distribución de estos a un número mucho mayor de hogares, minimizando las subvenciones, las viviendas pueden no reunir los requisitos de una vivienda digna.

Con respecto al cálculo de los niveles más apropiados de inversiones se sugiere el siguiente enfoque integrado múltiple :

a ) Las metas de inversiones en el sector de vivienda deberán medirse en términos de la necesidad absoluta prevista de viviendas en el periodo de planificación.

b ) Deberán evaluarse el crecimiento de la población y la urbanización, junto con las condiciones reales de la vivienda en las diferentes regiones y zonas urbanas.

c ) Debe calibrarse la capacidad del sector de la construcción incluida la disponibilidad de materiales y de mano de obra calificada.

d ) Es útil analizar los programas y disposiciones institucionales existentes en la asignación de recursos con el fin de estimar y modificar las futuras posibles pautas de la aportación de fondos a los programas.

e ) Debe evaluarse la utilización de préstamos y evaluar la distribución de ingresos de los grupos que constituyen el objetivo, prestando atención en particular a la capacidad de pago, tomando como base, el ingreso y el gasto para que de esta forma se reembolsen los préstamos, ya sea para el pago de cuotas, enganches y que de esta forma se pueda adquirir en propiedad la vivienda.

f ) Debe calcularse la necesidad de inyectar capital generador de inversiones, del costo de los seguros, hipotecas, tasas de interés y otros gastos, calcularse los

costos unitarios de capital, intereses sobre desembolso, depreciación y mantenimiento de la vivienda.

Estas perspectivas interrelacionadas deberán eslabonarse, con objeto de proporcionar un marco global para formular nuevas directrices relativas a las inversiones en vivienda. Estas consideraciones constituyen la base para evaluar la magnitud y los recursos precisos de los diversos programas de inversión que se relacionarán con las tendencias del crecimiento demográfico y la urbanización, con la capacidad productiva y del desempeño de la industria de la construcción. Para su incorporación a los planes nacionales de desarrollo, deberá hacerse que coincida el horizonte cronológico de los cálculos y estimaciones, sobre inversiones en la vivienda, con los planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Las estimaciones deberán ajustarse por consiguiente, al crecimiento previsto de la economía nacional, crecimiento y cambios en la población, a las futuras demandas probables de inversiones por otros sectores y a otros factores conexos. Además deben definirse los objetivos y deben especificarse las etapas y términos especiales de ejecución, debiéndose controlar el progreso efectivo hacia esas metas y deberán registrarse y comunicarse al organismo nacional de planificación las desviaciones de los objetivos previstos."

---

<sup>21</sup> ONU.- "Integración de los programas de Vivienda en los planes nacionales de desarrollo. Pub. No. 5. p. 78-80

## 2.6 PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA Y ORGANISMOS QUE INTERVIENEN.

Haciendo acopio de algunos antecedentes del Programa Nacional para el Desarrollo de la vivienda, para 1985, según NAFINSA considera una inversión cerca a los 630 millones de viejos pesos con lo que se previó terminar 361 mil unidades de vivienda que representan más del 60% del total realizado en el periodo 1977-1982, según versiones del Lic. Gabino Fraga, subsecretario de vivienda de la Secretaría de desarrollo Urbano y Ecología, a lo que dice: "La política social de la Presidencia reconoce que la vivienda constituye una necesidad básica, cuya satisfacción depende de los esfuerzos del estado y la sociedad. Reconoce que es elemento fundamental para un desarrollo más equilibrado y consecuentemente más justo. De ahí que se haya elevado a nivel constitucional el derecho que a ella tienen los mexicanos".<sup>22</sup>

Este mismo autor señala : " En un país como el nuestro que reporta todavía altos índices de crecimiento demográfico, que combinan grandes concentraciones de población con dispersión excesiva de sus habitantes en el medio rural y una tendencia acelerada hacia la

---

<sup>22</sup> NAFINSA, Revista No. 22, México 1989. Programa Nacional para el desarrollo de la vivienda, pp 513, 523 y 524.

urbanización, el problema de la vivienda se encuentra estrechamente ligado al propósito de orientar nuestro desarrollo urbano en forma más racional, preservando o mejorando el medio ambiente y allegando al hogar servicios de cultura y recreación para mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Se busca dar respuesta integral a una de las necesidades básicas de la población, al aprovechar óptimamente la infraestructura ya instalada en las grandes ciudades y desarrollar el potencial que representan las ciudades medias.

La magnitud del reto es enorme, al déficit estimado de 5 millones de viviendas que no reúnen los requisitos mínimos de bienestar, es menester adicionar más de 300 mil que deben construirse anualmente para seguir el crecimiento natural de la población y las miles que es necesario reponer o reparar para mantener el inventario existente.

Esta tarea, que compete por igual a los sectores público, social y privado, obliga a armonizar intereses conjugar esfuerzos y sumar los recursos disponibles dentro de un esquema de coordinación y participación que haga evidente la voluntad de todas las fuerzas sociales en relación con un denominador común: "hacer realidad la vivienda como un derecho social fundamental."

Al Estado le corresponde la función rectora, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para conducir la política nacional de vivienda, normar las actividades que lleven a cabo los organismos, entidades y dependencias de la administración pública federal ejecutores de esta política, así como coordinar y apoyar los esfuerzos de los estados y municipios. Le corresponde de igual manera, inducir y concertar acciones con los sectores social y privado; consolidar las reservas territoriales para uso habitacional, con el propósito de regular el mercado inmobiliario, y contribuir a que la producción y abasto de insumos para la construcción se traduzca en menores costos para la población.

El presidente de la República ha señalado que sólo mediante una acción coordinada, sectorial e intersectorial, lograremos impulsar la vivienda como factor de bienestar social, al mismo tiempo que alentar una actividad económica que no demande divisas, fomenta el ahorro interno, generar un gran número de empleos para propiciar importantes efectos sobre otras ramas del aparato productivo.

El Gobierno Federal ha asumido con firmeza el cumplimiento de los compromisos derivados de su política social. Dentro de un contexto de recesión económica y restringida disponibilidad de recursos, se ha incrementado substancialmente los esfuerzos en favor de la vivienda. Es

así que en 1985 se terminaron 361 mil unidades de vivienda, lo que representa un hecho sin precedente en la vida del país, ya que en este solo año se llevó a cabo más del 60% del total realizado en el período 1977-1982.

El programa de vivienda para 1985 considera una inversión cerca a los 630 mil millones de pesos que permitirán concluir este año 157 mil unidades de vivienda terminada, 55 mil de vivienda progresiva, 52 mil lotes con servicios, 76 mil acciones de mejoramiento, y otorgar 21 mil créditos para construcción de vivienda en terreno propio, adquisición a terceros y liberación de pasivos. Es importante señalar que el 82% de los recursos se destinan al Programa de vivienda terminada, en tanto que el 18% restante se utiliza en los demás programas.

Cabe advertir que la inversión se realiza por los siguientes organismos:

- El Infonavit, el Foviste, el Issfam, Pemex y la CFE, cuya acción se dirige a los trabajadores organizados, y representan en el Programa el 48% de la Inversión total y el 27% de las unidades.

- El Fovi y las Sociedades Nacionales de Crédito, que atienden a la población con ingresos entre 2 y 10 veces el salario mínimo, canalizan el 42% de la inversión total y el 23 % de las unidades; y por último.

- Los Fideicomisos del Sector, Fonhapo, el Departamento del Distrito Federal y los organismos estatales de vivienda, que atienden preferentemente a la población no asalariada de escasos recursos, integran el 10 % restante de la inversión y el 50 % de las unidades es el reflejo de la orientación de los programas que desarrollan en cuanto a vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramientos de vivienda. Por otra parte, de las 361 mil unidades que se terminaron en el transcurso del año, al mes de abril se han concluido 41 226, de mayo a agosto, se terminarán 71 649 y de septiembre a diciembre 248 990. Se busca conjuntamente con los trabajadores, esquemas que permitan el aprovechamiento cabal y oportuno de los recursos con que cuentan los fondos para vivienda, a fin de ampliar su cobertura sin originar su descapitalización. En acatamiento de las instrucciones presidenciales y de acuerdo con las facultades legales otorgadas a esta Secretaría, se están tomando las medidas que permitan apoyar la reconstitución de las reservas territoriales de los organismos de vivienda. Se pretende, con la participación de los fondos, rescatar y regenerar áreas urbanas que originalmente estuvieron destinadas a la vivienda y que en la actualidad se encuentran congestionadas por otro tipo de actividades. Con el apoyo de los Gobiernos del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, se encontraran soluciones para estandarizar y unificar los trámites que ahora hacen dilatoria y costosa la construcción y entrega de vivienda.

Con el propósito de superar las limitaciones o complementar las acciones del Infonavit y del Foviste, seguirá siendo preocupación del gobierno, que los trabajadores tengan acceso a créditos para vivienda de interés social a través de la Banca Nacionalizada y el Fovi.

Como parte de sus actividades el sistema financiero nacional participará en un proyecto novedoso de construcción de vivienda en arrendamiento, cuya oferta actual es demasiado reducida, al respecto la ley de Ingresos de la Federación incluye un conjunto de estímulos fiscales que hacen más atractiva la inversión en este campo por parte de los particulares, lo que podrá favorecer la edificación de vivienda en una gran cantidad de terrenos baldíos de propiedad privada dentro de las grandes ciudades.

La vivienda en arrendamiento con opción de compra puede convertirse en una solución masiva al problema habitacional para aquellos estratos de la población que no han logrado la capitalización inicial para hacerse de vivienda a sus trabajadores, sin perjuicio de que sigan cumpliendo con sus obligaciones de aportación a los fondos nacionales.

Además de las acciones en favor de los trabajadores y de las clases medias del país, es preciso recordar que buena parte de la población no cuenta con los ingresos necesarios para ascender por sí o mediante el crédito tradicional a condiciones mínimas de vivienda. Por ello, seguirá siendo compromiso impostergable del Estado, en alianza con el movimiento obrero organizado, ampliar las oportunidades para los grupos marginados.

En consecuencia se están reforzando las medidas tendientes a ofertar masivamente lotes con servicios básicos y a impulsar decididamente los programas de autoconstrucción con apoyo tecnológico simplificado y disposición de materiales baratos. Complemento básico de estas acciones es el fomento de la organización social que haga posible conjugar los esfuerzos solidarios de la población para construir su vivienda y establecer las condiciones de la vida comunitaria y la calidad de la misma.

Política prioritaria de los organismos orientados a atender a la población no asalariada de escasos recursos como el Fonhapo, el Fideicomiso del Departamento del Distrito Federal y los Institutos Estatales de vivienda, ha sido la de promover modalidades que permitan distribuir de manera más equitativa los financiamientos, al otorgar créditos menores a un mayor número de beneficiarios. Esto se está logrando mediante la introducción del concepto de

vivienda progresiva, que crece con el tiempo vinciándola a las posibilidades económicas de la población objeto del crédito.

En la medida en que los mexicanos no paguen por habitar más de lo que su ingreso les permita, la vivienda volverá a ser la depositaria primordial del ahorro nacional, por conferir seguridad a la familia y constituir su patrimonio máspreciado; que la vivienda sea un reflejo del esfuerzo del trabajador y la capitalizadora de su salario.

### **2.6.1 ORGANISMOS QUE INTERVIENEN**

Los resultados de la política social en materia de vivienda del gobierno son evidentes, por la cantidad de organismos que intervienen en la ejecución de las obras. Sin embargo, la magnitud del problema obliga a reforzar las actividades, diseñar y poner en práctica en un corto plazo, nuevas fórmulas y mecanismos que hagan más accesible la vivienda a las grandes mayorías. Por todo ello los organismos que intervienen en la planeación, organización, ejecución y control en la construcción de las viviendas tanto en todo el país como en nuestro Estado son los siguientes:

- A ) INFONAVIT
- B ) FOVISSTE
- C ) BANCA
- D ) FONHAPO
- E ) PEMEX
- F ) CFE
- G ) DDF
- H ) ISSFAM
- I ) FIDEICOMISO DEL SECTOR
- J ) ORGANISMOS ESTATALES
- K ) EMPRESAS PRIVADAS

Organismos que de una manera u otra participan en los programas desde 1985 a la fecha, y aunque algunas de ellas ya no existen con esas siglas, se han convertido en otras con el mismo objetivo, el de proporcionar a la población una vivienda digna, y sobre todo de interés social, comercial y bancario.<sup>21</sup>

Los tipos de programas, han sido con relación a: vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes de servicios, mejoramiento de la vivienda, y créditos para reconstrucción de las mismas.

---

<sup>21</sup> NAFINSA. op. cit. p. 525.

## **CAPITULO III**

### **POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA PARA SU ADQUISICION**

Aunque en la actualidad la adquisición de una vivienda de interés social constituye un verdadero problema, por la gran cantidad de trámites y requisitos que el usuario tiene que llenar ya sea con la banca o con los particulares que se dedican a esta clase de negocios, en donde el Gobierno debe de prestar todo su interés, dado que constantemente se cometen hechos fuera de la razón y de la legalidad, con quienes no conocen nada al respecto de financiamientos, intereses de la vivienda social en sí, y de todo aquello que conlleva a la necesidad de adquirirla con los créditos hipotecarios. Por tal razón en este capítulo trataremos algunos aspectos de la política de financiamiento de la vivienda, en los siguientes aspectos:<sup>24</sup>

**A ) LA VIVIENDA SOCIAL**

**B ) POLITICA DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA**

---

<sup>24</sup> Integracion de los programas de Vivienda. op. cit. p. 81.

C ) POLITICA DE FINANCIACION PARA AYUDAR A LAS FAMILIAS PARA OBTENER UNA VIVIENDA SATISFACTORIA

D ) NORMAS TÉCNICAS DE LA VIVIENDA SOCIAL.

### 3.1 LA VIVIENDA SOCIAL

Las variables que debe de tener un mercado de vivienda social son:

a ) La primera variable a contemplar en las disposiciones que en materia de vivienda social emita el Estado son las que se refieren al diseño, dimensión, a la calidad de estas viviendas, a los complementos de equipamiento que necesitan, a la del precio calculado, éste en función del mercado y con una posibilidad automática de variación en función de variables conocidas, como son la mano de obra y los materiales para la construcción.

Se han dado los criterios que permiten crear nuevos productos, tantos como viviendas distintas puedan ser proyectadas dentro del marco de los criterios pensados, de la misma manera que se hubiese diseñado un nuevo producto una empresa del sector privado, que para ello hubiese pensado en las necesidades de un grupo de clientes, estas viviendas de distintas características que se ajusten a los deseos de distintas familias con necesidades

diversas, incluyendo entre éstas las mejoras a las que aspira una sociedad.

b ) La segunda variable importante es la estimación de la demanda de vivienda social la que pueda derivarse de la oferta de un bien en condiciones tan ventajosas y alteradoras de la economía de mercado que cualquier persona aún no necesítándolo exprese su deseo de poseerlo. Una demanda medida de esta manera siempre será exagerada y además en caso de ser seguida, orientaría mala utilización de recursos del país. En términos válidos se realiza a través de la llamada calificación subjetiva, en la cual las personas o familias que aspiran a poseer una vivienda social proporcionan la información sobre su estructura familiar e ingresos, que permita de una manera precisa y justa determinar si son familias pertenecientes a sectores sociales para lo que son promovidas las nuevas viviendas.

c ) Se ha dicho que el producto de vivienda va a ser vendido a precio de mercado, se sabe por otra parte que los demandantes de viviendas sociales no tienen capacidad para satisfacer ese precio, si se desea que las cargas de anualidades de amortización más intereses durante el número de años que tengan que transcurrir para pagar la vivienda, no superen en ningún caso el 25% de los ingresos familiares, entendiéndose por tales los del

matrimonio, si trabajan ambos y siendo inferior a éste 25% en muchos casos.

Esto quiere decir que aparece una tarea variable importante en el modelo económico de funcionamiento y esta variable es la determinación de lo que le falta al comprador de la vivienda en cuota anual de amortización más intereses y en plazo en el tiempo, para que éstas diferencias sean pagadas por su cuenta y con cargo a fondos del estado, de manera que pueda adquirir esa vivienda que necesita.

Esta variable que esta completamente tabulada para los distintos tipos de vivienda, familias con distintos números de componentes, distintas regiones y distintos ingresos familiares, representa el límite que el estado puede invertir en viviendas. Con este planeamiento los recursos presupuestarios que el estado dedica a la vivienda a través de sus diversos organismos, en vez de financiar es decir, en vez de hacer viviendas debe dedicar esos recursos a pagar complementos de enganches, cuotas de amortización e intereses a los compradores de las mismas, por otra parte, esta reconducción de fondos del estado procedentes de los ingresos fiscales del mismo encierra un verdadero criterio de justicia redistribuida.

d) Una variable importante es la referente a la oferta de vivienda, esta oferta debe ser utilizada por promotores privados, públicos, o mixtos, realizando estudios de mercado respecto a las necesidades que existan en cada

municipio región o entidad siendo verificada la validez de ésta información mediante un muestreo efectuado por la Secretaría que le compete la regulación de los asentamientos humanos y/o vivienda:

Esta verificación trae consigo una garantía de que no se van a producir más viviendas sociales que las que de verdad el mercado necesita.

Los promotores a la hora de estimar su decisión de presentar estos proyectos, hacen los mismos números que a la hora de realizar cualquier otro proyecto de vivienda, números a través de los cuales, conociendo las características finales del producto que van a obtener y las condiciones del mercado, se aseguran de la obtención de un beneficio al que tienen como consecuencia de su trabajo.

En este cálculo hay que tener en cuenta la ayuda que representa para las sociedades el hecho de que se les reduzca la base imponible del impuesto sobre sociedades en la parte de la misma que proceda de la venta de viviendas sociales y gocen de exención en el impuesto sobre sociedades.

En esta forma distintos promotores podrán ofrecer varias alternativas, ya sea que posean suelo con precios diferentes o porque posean técnicas con mayor o menor productividad para la obtención de las viviendas.

Así se obtiene una medida clara, procedente del sistema de economía de mercado, a través de la cual, la inversión en vivienda se lleve a cabo porque los recursos van a obtener mayor productividad social y económica: así

veremos en qué niveles los recursos financieros van hacia un tipo de vivienda u otro y esto permitirá, en justicia, tomar las medidas correctivas precisas, para que las necesidades sociales no dejen de ser atendidas, ni los recursos económicos deban de ser sometidos a regímenes de administración insanos para el sistema financiero.

e ) Otra variable que debe tomarse en cuenta es la del flujo de recursos en el sistema financiero, se trata de hacer más viviendas sociales sin incrementar los recursos del sistema financiero total, dedicados a la inversión en vivienda, porque estas son dos condiciones que nuestra circunstancia socioeconómica actual impone, por tanto se trata de que el sistema financiero con la mayor libertad posible dedique fondos que se utilizaban para viviendas de clases más pudientes de la sociedad o para segundas viviendas, a viviendas sociales, un cambio de producto sin transferir los recursos de sector. Las Instituciones del sistema financiero quizá tendrán que modificar la política de clientes.

Para que esto sea un hecho según las líneas de mercado todas las condiciones de plazo e interés con las que trabajan las instituciones eran las normales en el sistema financiero. De acuerdo con esto, los créditos de Bancos hipotecarios y de los fondos especiales dedicados a la vivienda para los constructores servirían de regulación especial. Al introducir entre los créditos computables el

financiamiento de un nuevo bien, se aumenta la competencia dentro del grupo de computables, éste aunque pequeño, también es un paso hacia la economía del mercado, se amplía el grupo de instituciones financieras que pueden servir a la vivienda social haciendo que el banco hipotecario, con cargo al crédito oficial se ocupe de la misma.

f) Por último un aspecto que debe tomarse en consideración desde el punto de vista nacional, es el que los incrementos en la formación bruta del capital en la construcción que produzca el programa de viviendas sociales no cree ningún tipo de tensión en relación con la evolución del Producto Nacional bruto. El análisis de los fundamentales mecanismos sociales y económicos que acabo de describir como elementos básicos del nuevo sistema, permite afirmar que éste se lleva a la práctica con un mínimo de intervencionismo social y económica del estado ajustándose prácticamente del todo, al mercado libre. Este considero, es a las reglas de economía del mercado libre uno de los servicios que desde el punto de vista social y político el estado puede hacer al país. Cumplir un objetivo social ofreciendo un bien importante con los medios que aconseja una economía de mercado.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Integración de la vivienda. op. cit. pp. 82-86.

### 3.2 POLITICA DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

Los programas nacionales de vivienda deberán planificarse y aplicarse de manera continua con el fin de ganar plenamente las inversiones en capital y equipo, que se hallan efectuado ya en el sector. Pero para conseguirlo, los gobiernos han de estar dispuestos a intervenir cuando sea necesario con el fin de corregir y de ajustar las fluctuaciones del mercado que puedan afectar a los aspectos de oferta y demanda de vivienda. Por consiguiente, tiene que formularse previsiones respecto al estado de la economía y establecerse planes de viviendas que se basen en objetivos claramente definidos y estén cuidadosamente programados por lo que respecta a sus componentes físicos, sociales y económicos.

Aunque los niveles de inversión adecuados para la financiación pública y privada variarían de un país a otro la cuestión que se plantea no estando la de proporción que deberá existir entre las inversiones privadas y públicas, como la de que ambos tipos de inversiones deberán estar integrados en un programa global de vivienda que satisfaga las necesidades del plan nacional de desarrollo, por ejemplo los fondos públicos no deberán dedicarse por entero a subvencionar viviendas para grupos de bajos ingresos o del personal de centros de trabajo, ni los fondos privados a las viviendas para grupos de ingresos

altos, por consiguiente cuando fuere necesario deberán fomentarse instituciones especiales y establecerse incentivos así mismo especiales mediante el empleo de recursos públicos, con el fin de asegurar que se dispondrá de la financiación privada requerida. Aunque tal vez no existe una fórmula única, universalmente aplicable, de combinar en forma óptima los medios públicos y privados para financiar la vivienda, al menos es posible identificar las fuentes potenciales de capital que, utilizadas en una u otra combinación, pueden surtir un elevado efecto multiplicador que favorezca la satisfacción de las necesidades prioritarias de vivienda y desarrollo de una nación, debemos examinar en forma más detallada las siguientes fuentes de fondos:

a ) Consignaciones de crédito generales y especiales de la Tesorería Nacional.

b ) Bonos y Acciones (emisiones de títulos)

c ) Créditos obtenidos de las instituciones de financiación públicas, semipúblicas y privadas, tales como las cajas de ahorro, asociaciones de ahorro y préstamo, cooperativas, uniones de crédito, compañías de seguros y fondos de pensiones.

d ) Gravámenes obligatorios a las empresas privadas en una determinada proporción de sus nóminas o ganancias.

e ) Recursos personales (ahorros y mano de obra), de los ocupantes potenciales de las viviendas.

Deberán evaluarse así mismo otros posibles medios de combinar y utilizar dichos fondos, en términos de las necesidades institucionales y de programas que puedan incluirse fácilmente en presupuestos por programas para su incorporación al plan nacional de desarrollo. Un aspecto de importancia clave es la selección de las soluciones que se ofrecen como alternativas es la estimación a fines presupuestarios, de los costos posibles de su aplicación. Pero no deberán evaluarse dichos costos solamente en sus aspectos financieros, como los gastos de capital y amortización de los gastos de inversiones.

Hay otras consideraciones importantes, entre ellas el efecto que un programa propuesto podría tener en la situación de la balanza de pagos de una nación, así como otras economías o deseconomías externas que podría llevar consigo una posible solución en contra posición a otra, por ejemplo: aunque desde un punto de vista estrictamente financiero podría minimizarse lo costos de determinadas circunstancias con empleo de métodos de construcción de gran densidad de capital, al adoptar ese punto de vista se pasa por alto el efecto que semejante tecnología podría tener sobre la situación de desempleo de una acción, sin mencionar ya la disminución de la reserva de divisas si han de ser importados materiales, equipo, conocimientos

técnicos, además puesto que los mecanismos de financiación una vez capitalizados inicialmente, son en gran parte rotatorios por su propia naturaleza, deberá establecerse una distribución entre los subsiguientes flujos de fondos derivados de las operaciones, tiene que programarse cuidadosamente la aplicación de dichos fondos, en particular en relación con las necesidades de capital, "Generador de Inversiones", subvenciones y otros medios de apoyo de manera, que coincidan con los recursos presupuestarios que el gobierno ha consignado con ese fin y con la función prevista del ahorro y capital privadas en el sector de la vivienda durante los años de plan de desarrollo en estudio, una vez determinados los costos de las posibles alternativas y efectuada ya su evaluación y selección, aquellas cuya competencia corresponda al sector público para facilitar y estimular dicho proceso, tendrán que ser calculados entonces los presupuestos.

Tales presupuestos de las entidades oficiales deberán estar orientadas a la producción y quedar desglosados con arreglo a los programas, subprogramas y actividades, con el fin de que reflejen los costos inherentes de la producción. Aunque este presupuesto, una vez incorporado al plan nacional de desarrollo, servirá de guía para las asignaciones públicas al sector de la vivienda, deberán mencionarse así mismo las fuentes de fondos privados de que podrá disponerse para el sector de vivienda y la

función prevista del sector público para facilitar y estimular dicho proceso."

### 3.2.1 ¿DEBE RECURRIR EL GOBIERNO A PRESTAMOS INTERNACIONALES PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA?

La gran masa de los fondos de inversión para la vivienda tiene que generarse dentro del país, con ahorros locales y fondos oficiales. No obstante, el capital exterior generador de inversiones podría ser útil como instrumento para crear nuevas y quizás más adecuadas políticas e instituciones para el sector de vivienda, al ampliar el compromiso financiero de las autoridades nacionales en la vivienda y conseguir reformas jurídicas, institucionales y administrativas que contribuyan a mejorar los sistemas de financiación y construcción de viviendas.

Los préstamos extranjeros pueden desempeñar un papel importante en la financiación de los costos de capitalización de los proyectos nacionales de demostración, pero esos fondos son también apropiados para programas transnacionales organizados sobre base regional, tales como sistemas de mercados secundarios para hipotecas y otras garantías conexas de la vivienda.

---

<sup>28</sup> Integración de la vivienda, op. cit. p. 83-84.

Sin embargo, deberá tenerse cuidado al emplear crédito internacional para ejecutar programas nacionales de vivienda, porque su utilización podría causar un aumento innecesario de la dependencia del país respecto de la ayuda extranjera, además, los préstamos internacionales representan una presión adicional en la situación de la balanza de pagos de una nación, es importante por consiguiente, que el componente de divisas de un préstamo exterior se utilice para pagar la deudas en monedas fuertes, o se invierta en sectores que durante el período de amortización del préstamo, puedan devengar divisas en proporción igual o mayor que la tasa de reembolso del préstamo.

Deberá desalentarse el empleo de fondos de préstamos exteriores para importar materiales y maquinaria de construcción innecesarios, ya que la carga que supone el reemplazo en monedas fuertes puede constituir un impedimento para el desarrollo nacional. Por último, sumados el seguro y otras primas a las tasas de interés percibido, el gasto de capital de un préstamo extranjero podría resultar muy elevado, por lo que antes de concertar un acuerdo de préstamo internacional, se debe comparar su costo en el de las fuentes de fondos disponibles en el país.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Integración de la vivienda. op. cit. p. 85.

### 3.2.2 LA FINANCIACION PRIVADA Y LOS PRESTAMOS OFICIALES

Cada país deberá establecer su propia combinación de financiación pública y privada de la vivienda, no obstante, como tal vez resulte más difícil incrementar los fondos públicos para la vivienda que ampliar las inversiones privadas, no deberán escatimarse esfuerzos para aumentar estas últimas y deberán establecerse incentivos especiales para incrementar el número de unidades de viviendas construidas para el sector privado, en particular en los grupos de niveles de ingresos bajos y medios.

Existen varias maneras de estimular al sector privado a participar en el logro de las metas nacionales en materia de vivienda.

- 1.- El gobierno podría contribuir a fomentar y fortalecer las industrias locales de materiales en materia de vivienda.

- 2.- El gobierno podría encargarse de los trabajos de nivelación y desbroce, planos y servicios de los solares para los proyectos de viviendas privadas, especialmente si este costo va a recuperarse después mediante el arrendamiento, cobro de impuestos o venta de la tierra.

3.- El gobierno podría proporcionar escuelas, clínicas y otros servicios comunales en el terreno donde el sector privado vaya a efectuar obras de desarrollo.

4.- El gobierno podría conceder deducciones fiscales en los intereses hipotecarios pagados, exenciones del impuesto sobre bienes inmuebles durante el período de construcción y otros incentivos relacionados con los impuestos. pero para que éstos incentivos tengan como resultado una mayor participación del sector privado habrán de ir acompañados por estrategias, encaminadas a traer fondos privados al sector de vivienda con el fin de generar la financiación requerida. Deberá conseguirse atraer a grupos inversionistas, que sin tales estrategias no estarían interesados en invertir en viviendas.<sup>28</sup>

### 3.3 POLITICA DE VIVIENDA PARA AYUDAR A LAS FAMILIAS DE ESCASOS RECURSOS A OBTENER UNA VIVIENDA SATISFACTORIA

Para que el gobierno patrocine el mejoramiento de las condiciones de vivienda en los asentamientos de precaristas y en las zonas rurales, hay que idear mecanismos financieros innovadores que salven la brecha entre las prácticas corrientes de financiación y la frecuente falta de orientación al mercado de ese sector de la

---

<sup>28</sup> Integración de la vivienda, op. cit. p. 88-89.

población. La proporción predominante de financiación ha de obtenerse desde luego, de esos hogares con el apoyo gubernamental a las instituciones de crédito y la subvención de los costos de la organización de la comunidad y de la asistencia técnica.

En el caso de que el objetivo sean poblaciones aglomeradas, un medio eficaz de estimular una mayor autofinanciación entre esos grupos de bajos ingresos podría ser prestarles ayuda para formar asociaciones de ahorro y garantía mutua.

El principio operativo de tales asociaciones es que cada familia de un grupo recibe préstamos para viviendas y para otras necesidades garantiza que será igualmente responsable de la totalidad de todos los préstamos recibidos por el grupo.

Normalmente los préstamos deberán ser pequeños, con cortos períodos de amortización y escalonados cronológicamente de manera que la concesión de nuevos préstamos este subordinada al cumplimiento de las condiciones de los préstamos pendientes. En caso de que una o más familias faltara a su compromiso de pago, no se concederían nuevos préstamos al grupo hasta tanto que se hubiera completado la acción legal para recuperar la cantidad pendiente, de esa manera, el propio grupo adopta todas las medidas necesarias para asegurar un reembolso puntual y completo de los préstamos, puesto que sus miembros confían en obtener préstamos adicionales futuros

para regularizar la tenencia de sus terrenos mejorar sus hogares y establecer servicios e instalaciones comunales.

Para que los programas alcancen con éxito sus objetivos se necesitará una organización adecuada, deberán proporcionarse servicios de apoyo tales como la organización de los hogares, ayuda para su financiación y un contacto continuo con los grupos prestatarios, deberá quedar claramente establecida la responsabilidad del deudor de reembolsar el préstamo, y los procedimientos de cobro habrán de ser firmes e ineludibles. En general, cuanto más plenamente integrados se hallen los grupos de beneficiarios en todos los aspectos de los proyectos de viviendas y servicios, desde su etapa de planificación hasta su terminación más eficaz será el programa.

En el caso de familias rurales dispersas en regiones que carecen de medios modernos de comunicación, la fuente de origen y el procedimiento de realización de los préstamos habrá de tener una forma distinta. Si existen ya bancos de desarrollo rural que proporcionan créditos a dicho sector de la población, los préstamos para mejorar la vivienda deberán canalizarse por conducto de ese sistema. En tales casos los préstamos sin garantía colateral, (por conducta personal), es decir, los préstamos que se conceden a familias que tienen buen historial en lo que se refiere al reembolso de sus préstamos o los préstamos de confirmantes, en los cuales instituciones o personas individuales solventes, acceden a firmar junto con el

prestatario para que se consiga de ese modo el préstamo, ocupan el lugar de los préstamos con responsabilidad colectiva que antes se han descrito.

Otro posible sistema de crédito podría consistir en cajas postales de ahorros, que suelen tener sucursales en localidades rurales, si se les puede autorizar a conceder préstamos además de recibir dinero en depósito. Existe además la posibilidad de vincular las instituciones de ahorro y préstamo como ya se ha explicado en la sección precedente de este capítulo, a cooperativas de vivienda y uniones o sociedades de crédito rural, con el fin de efectuar préstamos para el hogar a familias rurales ya sea que vivan aglomeradas o dispersas.

Dado que probablemente, las soluciones exclusivamente monetarias al problema de la vivienda resultará demasiado caras para la mayoría de los grupos de bajos ingresos, deberá disponerse y planificarse cierta medida de construcción por autoayuda mutua además el crédito deberá restringirse normalmente a finalidades limitadas y de carácter gradual, como pozos entubados o conducciones de agua por tubería, mejores instalaciones de saneamiento, pisos de cemento o el mejoramiento de cubiertas con filtraciones. Los gastos conexos de supervisión pueden reducirse, si se calcula cuidadosamente

el tiempo en que un solo técnico puede supervisar las obras en construcción unas tras otras, en lugar de varias a la vez.<sup>29</sup>

### 3.4 ALGUNAS NORMAS TÉCNICAS PARA LA VIVIENDA SOCIAL

A continuación expondremos algunas de las normas técnicas que deben presentar la vivienda social, dada por sus características, calidad, alcance de las normas, las condiciones de planeación y programación, criterios de operación volumen de la vivienda, y superficie útil.

#### A) El diseño de la vivienda

El diseño de la vivienda ha de hacer posible el desarrollo equilibrado y completo de toda una serie de necesidades, y deseos de índole diversa, que el hombre tiene:

#### B) La calidad de la vivienda:

La calidad de la vivienda, considerada de una forma integral, es un concepto complejo en el que se incluyen factores objetivos y factores subjetivos.

Los factores objetivos, en cierta manera son definibles y pueden llegar a expresarse por valores

---

<sup>29</sup> Integración de la vivienda. op. cit. pp. 88-90

determinados y a establecerse mediante requisitos ponderables.

Los factores subjetivos, solo pueden expresarse a nivel de indicaciones o tendencias y por ser muy difícilmente cuantificables, se escapan de un proceso normativo. Por ello la calidad de la vivienda sólo puede definirse y evaluarse por los niveles relativos que alcanza.

Entendiendo por nivel de calidad el grado de satisfacción que la vivienda proporciona al grupo familiar que la habita. Para la vivienda social se pretende conseguir con suficiente garantía el nivel de satisfacción normal que resulta de un proyecto y una construcción realizados ambos a partir de lo que establecen las normas técnicas de diseño y calidad cuyo cumplimiento se inicia por una promoción calificada y solvente, con la elaboración de un proyecto definido con documentación técnica completa y sigue con una construcción experta y responsable, bajo una dirección de obra correcta y un control asiduo y preciso de la ejecución de aquella.

Las distintas actuaciones implicadas en éste proceso, tanto del promotor como la del arquitecto, autor del proyecto y/o director de obra, así como la del constructor que ejecuta y la del aparejador o arquitecto técnico, que inspecciona y controla, son responsables dentro de sus competencias del cumplimiento de las normas técnicas de diseño y calidad con el fin de alcanzar el nivel de satisfacción normal para los usuarios de las viviendas sociales.

Las normas técnicas de diseño hacen relación expresa de las necesidades y los deseos humanos que habrán de ser tenidos en cuenta en el proyecto y la construcción de las viviendas sociales, y establecen condiciones mínimas y recomendables que garanticen un nivel de satisfacción normal para aquellos.

C) Alcance y ámbito de aplicación:

Las normas técnicas de diseño de las viviendas se refieren a:

- 1) La vivienda en sí
- 2) Los servicios comunes del edificio
- 3) El edificio de viviendas
- 4) El equipamiento social y comunitario en el entorno próximo al edificio.

D) Condiciones de planeamiento:

Toda promoción de viviendas sociales habrá de contar con la disponibilidad de suficiente suelo para ello, debidamente calificado como edificable, de acuerdo con lo que respecto a planeamiento urbano, establecen los reglamentos y ley sobre Asentamientos Humanos.

E) Condiciones de programación:

Para favorecer la integración social conveniente, la programación de viviendas sociales, alcanzarán como máximo al 30% del número de viviendas que compongan la

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

unidad urbanística de uso residencial, de la que forme parte dicha programación.

F) Criterios y Exigencias:

En éstas normas técnicas de diseño se consideran críticos aquellos conceptos o valores, por debajo o por encima de los cuales se perturban el buen uso de la función, ya sea en la vivienda, en los servicios comunes, en el edificio o en el equipamiento social o comunitario.

G) Criterios de prioridad:

Se define como superficie útil o habitable, la superficie de suelo comprendida dentro del perímetro definido por la cara interna de sus cerramientos, con el exterior con otras viviendas, con locales de uso común o de otro uso del edificio, o con otros edificios. Queda además excluida la superficie ocupada en planta por los cerramientos inferiores fijos o móviles, por los elementos estructurales, por las canalizaciones, o conductos con sección horizontal superior a 100 cm<sup>2</sup>, así como las terrazas, balcones, tendederos etc.

La vivienda social tendrá como mínimo, una superficie útil o habitable, tal que a cada persona del programa familiar le corresponda 18 m<sup>2</sup> en el caso de programa de 2 personas le corresponde 10 m<sup>2</sup> a cada persona que exceda de dos, en programas familiares más amplios.

#### I) Volumen útil mínimo:

Se define como volumen útil, o habitable el producto de la superficie útil o habitable por la altura libre de la vivienda. A efectos del cómputo de la superficie útil libre de una vivienda social, no se considerará la superficie de suelo cuya altura libre sea menor de 1.50m . aunque dicha superficie si lo será a efectos del cómputo del volumen útil. La vivienda social tendrá como mínimo un volumen útil tal, que a cada persona del programa familiar le corresponda 43 m<sup>3</sup> en el caso de dos personas y 24 m<sup>3</sup> a cada persona que exceda de dos, en programas familiares más amplios.

#### J) Superficie y volúmenes útiles globales

La superficie y volumen útiles globales de las viviendas sociales están en función del programa familiar y no serán inferiores a las necesidades de cada familia, debiendo de tomar en cuenta: el número de personal familiar, superficie en m<sup>2</sup> y volumen útil en m<sup>3</sup>.

La distribución porcentual dentro de una promoción de viviendas sociales, de los diversos programas familiares quedará al criterio del constructor y con las limitaciones de número de integrantes familiares y porcentajes máximos del total de viviendas sociales a construir. "

---

<sup>10</sup> integración de la vivienda y programas. op. cit. ppp. 91-105.

## CAPITULO IV

### ELEMENTOS QUE DEBE CONTENER UNA POLITICA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y LA REGLAMENTACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

En este apartado tratamos de hacer un análisis breve de aquellos elementos que debe de contener una política nacional de viviendas, en primer término, que incluye aquellos objetivos para alcanzar una amplia política nacional de vivienda; la determinación y selección de diversas variantes de los recursos de vivienda; una política de tierras en relación con los programas de vivienda urbana y sus controles.

Y en segundo término trataremos sobre la reglamentación de los asentamientos humanos, en donde podemos analizar aspectos relativos a la posibilidad del gobierno de proporcionar solares dotados de infraestructura urbana a los constructores de vivienda, para dar un servicio integro a la sociedad; aquellos controles de uso de la tierra disponible; la manera de aplicar la política de

tierras urbanas; como puede medirse la capacidad para pagar la vivienda con relación a ingresos, o como se le denomina en la actualidad la capacidad de pago; también tratados aquí, la clase de subvenciones que deberá concederse y a quienes. Y por último la política de diseño y construcción de viviendas.

Lo anterior con la intención de comprender y conocer la forma en que actúan los elementos de una política de vivienda, en la solución de la problemática actual de escasez de vivienda para los grupos sociales más pobres de nuestro país y de nuestra región. Y conocer también la reglamentación de los asentamientos humanos, con el fin de evitar en lo posible la creación de cinturones de miseria en que muchos individuos viven, y se lleve a cabo con la creación de zonas urbanas populares dignas, en que las familias tengan acceso, con créditos blandos en donde no se lesione mucho a la economía familiar, en que el gobierno y la iniciativa privada puedan llevar a cabo en una forma coordinada e integral.

#### 4.1 OBJETIVOS PARA ALCANZAR UNA AMPLIA POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA.

Los principales objetivos para alcanzar una amplia política de vivienda son los siguientes.

a) Alentar la canalización de más fondos privados hacia el mercado de hipotecas, con el fin de que los intereses obtenidos de los fondos prestados con aquellas deberán gozar de una deducción de impuesto que beneficie tanto a las empresas como a los individuos. Sin embargo, estas subvenciones tributarias deberán circunscribirse a las viviendas de bajo costos para las cuales habrá una demanda muy fuerte. Esta medida puede contribuir a mantener los intereses hipotecarios a un nivel razonable bajo, en el caso de que los prestatarios (bancos) no cuenten con los recursos suficientes. Ya con un carácter más general, una legislación de esta clase contribuiría a proporcionar el tipo indirecto de racionamiento de capitales que ayude a resolver las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos.

b) Estimular a los propietarios a mantener y mejorar sus casas en arrendamiento, deberán permitirse, para obras de reparación y mejoramiento, deducciones en el impuesto sobre la renta, y sobre el ingreso moderadamente progresivas. Además, podría formarse un fondo común con los ingresos procedentes de los impuestos pagados por los arrendadores para financiar préstamos con un interés subvencionado a los propietarios para reparaciones de las casas de alquiler.

c) Podría legislarse una deducción tributaria sobre el valor de la propiedad que estimule a los que ocupan

una vivienda de su propiedad con un exceso de espacio a rentar una o mas habitaciones a inquilinos.

d) Para fomentar el empleo de materiales locales de construcción en la edificación de viviendas, unos elevados derechos de importación sobre los artículos de sustitución importados puede ayudar a las empresas locales que extraen, transforman y transportan materiales de construcción.

Un sistema complementario es conceder deducciones en el impuesto sobre el ingreso a los contratistas que utilicen materiales de construcción de producción nacional, con lo que ahorrarían las escasas reservas de divisas para importaciones urgentes no sustituibles. No obstante deberá tenerse cuidado de evitar que los proveedores locales de materiales de construcción queden protegidos hasta el extremo de disfrutar de una oligopolítica en el mercado.

e) Con el fin de estimular a las industrias de la construcción a edificar más viviendas de bajo costo, deberán concederse deducciones en los impuestos sobre los beneficios obtenidos con la venta de unidades de vivienda que cumplan unas especificaciones claras en cuanto al precio máximo de venta.

De manera análoga deberá concederse un trato fiscal preferencial a los beneficios procedentes de inversiones en cualquier forma de construcción de viviendas baratas. Incentivos fiscales de esa clase son fundamentales para

conseguir que las actividades de construcción se atengan estrictamente a las prioridades de la política nacional de vivienda.

f) Con el fin de desalentar la construcción especulativa de casas de lujo para su venta, deberán legislarse y aplicarse recargos de impuestos sobre las viviendas vacantes. La necesidad de semejantes medidas es evidente si se tienen en cuenta los muchos apartamentos y casas de lujo que se construyen, en número que excede ampliamente a su demanda.

g) Con el fin de desalentar a los propietarios de grandes extensiones de terreno a mantenerlas sistemáticamente fuera del mercado con la esperanza de que aumente su precio de especulación (plusvalía), debería legislarse una mas progresiva de impuesto para los terrenos urbanos no utilizados o utilizados inadecuadamente, junto con evaluaciones especiales o gravámenes de plusvalía respecto de todas las mejoras públicas que hagan aumentar el valor de los terrenos que atraviesan.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Administración Financiera de Proyectos Gubernamentales de vivienda 1989.

#### 4.1.1 DETERMINACION DE LOS ASENTAMIENTOS Y SELECCION DE DIVERSAS VARIANTES DE LOS RECURSOS Y TIPO DE VIVIENDA.

Los problemas de vivienda de las ciudades, y en especial de las grandes, aumentan rápidamente debido a que se ha desatendido el problema de la pobreza rural y urbana, como es de sobra conocido a causa de la constante inmigración de los que viven en el campo, han surgido alrededor de las mayores ciudades ya superpobladas de los países en desarrollo numerosos y grandes asentamientos de precaristas.

a) ¿ Deberá darse mayor prioridad a la rehabilitación y mejoramiento de las viviendas o a la construcción de nuevas viviendas?

El proceso de derribar las viviendas existentes para reemplazar por otras nuevas es muy costoso sobre todo porque el número absoluto de unidades existentes de vivienda antes y después de aplicarse el programa de renovación, es probable que se mantenga al mismo nivel aproximadamente. Rara vez se toma en consideración, al parecer, otra posible política como alternativa, que es la de utilizar los fondos de reordenación para mejorar las viviendas existentes y utilizar los ahorros conseguidos para construir viviendas adicionales, con lo que se consigue un aumento neto del número de viviendas.

En ciertas circunstancias, como en el caso de barrios, de tugurios en zonas céntricas de las ciudades que ocupan superficies urbanas comerciales de primera clase, podría tener sentido eliminar esos barrios para construir en su lugar, modernos edificios de oficinas, importantes centros comerciales y casas apartamentos . Pero en tales casos, la responsabilidad de las autoridades locales es alojar a los residentes originarios a los lugares de trabajo, los costos y las subvenciones de ese realojamiento deberán pagarse con los ingresos fiscales, incrementados de acuerdo al proyecto de renovación urbana. No obstante, en general, debe hacerse hincapié en mejorar las viviendas existentes en lugar de derribarlas y reemplazarlas por otras nuevas. Como antes se ha señalado, es este el enfoque que minimiza los costos globales que lleva consigo la rehabilitación de viviendas. Sin embargo, una condición previa es que las viviendas de origen estén construidas con materiales duraderos y alcancen las normas mínimas requeridas, como estar dotadas de servicios de abastecimientos de agua y alcantarillado. La rehabilitación de las viviendas existentes, como política, entraña así mismo menos probabilidades de que se rompa la adhesión social original de los barrios, lo que constituye 100 casas nuevas en una parte de la ciudad, si se deja que en otra parte de la misma ciudad, se deterioren hasta su completa ruina, 200 casas ya existentes.

Con frecuencia si se facilitan a los ocupantes efectivos pequeños préstamos materiales y asistencia técnica para reparar, ampliar o mejorar de algún otro modo sus

hogares con su propio trabajo, se podrá amplificar más la utilización de los escasos recursos para viviendas.

En cuanto a las casas de arrendamiento, la clase de impuestos y las políticas de control de alquileres que se adopten, resultarán decisivas para determinar la medida en que los arrendadores considerarán que les interesa más mantener sus propiedades arrendadas a dejar que se deterioren.

Y en lo que se refiere a los barrios de tugurios que ocupan terrenos comerciales selectos en el centro de la ciudad, el principio rector para elegir entre la construcción de nuevas viviendas y la rehabilitación de las existentes deberá consistir en la medida total en que se mejora el medio de vida vigente de la comunidad, en relación con los costos conexos, tanto económico como sociales, que llevan implícito esas opciones.

b) ¿Que tipo de vivienda son preferibles?

En países en desarrollo relativamente prósperos, la fórmula de transacción entre costo y comodidad más satisfactoria y económica en la vivienda suele hallarse en casas de 3 ó 4 plantas sin ascensor, en los que el edificio ocupa del 20 al 25% del terreno. Esta densidad es suficientemente baja para proporcionar abundante aire libre y espacio abierto para terrenos de juego y otros usos de esparcimiento. Cuando lo permiten los precios del suelo y los costos de la construcción, las casas adosadas a 2

plantas combinan mejor la amenidad, la intimidad y la economía.<sup>22</sup>

En algunos países se ha adoptado la prefabricación de ciertos componentes de las casas, como puertas y ventanas. Este sistema podría ampliarse más; por ejemplo: la disponibilidad o la producción en lugar de la obra de paneles y pilares de hormigón armado, facilita y acelera el proceso de construcción para autoayuda.

Por otra parte, la producción de módulos de viviendas premontadas, que es un proceso de gran intensidad de capital, sólo puede justificarse en países prósperos donde la mano de obra para la construcción es muy cara y/o escasa o donde la producción de viviendas es probable que se programe sobre la base de construcción acelerada.

Otro inconveniente es que habría que gastar divisas para importar materiales prefabricados de los que no se dispone en el país. Una de las características del tipo de casa o construcción que deberá favorecerse en un potencial de mejorabilidad, o sea, la medida en que brinda oportunidades para que el propietario u ocupante utilice su propio trabajo y pequeñas cantidades de capital para mejorarla y ampliarla. Es difícil mejorar los altos edificios con ascensor, salvo a lo que se refiere a los interiores de las unidades. Se amplían con mayor facilidad las casas exentas de una o dos plantas, semiadosadas o adosadas, así como las casas en forma de "L" con patios abiertos, pero

---

<sup>22</sup> Administración Financiera de Proyectos Gubernamentales de vivienda, op. cit. p.

debe tenerse cuidado de planificar inicialmente suficiente espacio abierto para que las ampliaciones no invadan las superficies reservadas para esparcimiento, luz o ventilación.

La vivienda de armazón o núcleo, en particular, satisface el criterio de mejorabilidad y deberá prestársele asistencia en forma de asesoramiento técnico y/o préstamos materiales para que los ocupantes puedan ampliar y completar sus hogares por etapas sucesivas.

c) ¿Como debe establecerse la prioridad relativa a los diversos grupos de ingresos al asignar los recursos de un programa de vivienda?

Algunos grupos, serán lo bastante fuertes social y económicamente, para satisfacer sus propias necesidades de vivienda, pero los formuladores de política de vivienda deben reglamentar también esta fracción del sector de la vivienda con el fin de que no absorba una proporción excesiva de los recursos de que dispone la totalidad del sector, por otra parte, la gran masa de la población de un país necesita asistencia sustancial, ya sea ayuda para adquirir y financiar el terreno, la entrega por el gobierno de viviendas enteramente construídas para su alquiler o venta, o la provisión de un solar con servicios mínimos en los que el beneficiario puede edificar su propia casa. Un importante principio de política que ha de observarse es que deberán ponerse recursos a disposición de todos los grupos de ingresos por conducto de diversos programas. Por consiguiente a los efectos de la formulación de la política,

es conveniente clasificar a las familias con arreglo a sus ingresos. Aunque las cifras de ingresos así como el porcentaje de la población total perteneciente a cada grupo, varía según el país y la región, la clasificación siguiente podría servir de guía útil para los formuladores de políticas.

GRUPO I. "Familias de ingresos altos": Constituye una minoría de familias en la cúspide de la pirámide de ingresos, que no necesita asistencia para la compra o alquiler de viviendas.

GRUPO II. "Familias de ingresos medios". Constituyen un grupo algo mayor de familias, aunque estén también en minoría, que precisan cierta asistencia para la compra o alquiler de viviendas, como por ejemplo; préstamos hipotecarios y en condiciones favorables, tipos razonables de interés y ayuda para la adquisición del terreno, pero que no necesitan subvenciones, si es que se presta éste tipo de asistencia. Este grupo posee cierta capacidad para pagar y cierto conocimiento de la manera en que funciona la financiación de la vivienda. Entre las formas indirectas de asistencia oficial al grupo podría figurar la promoción y desarrollo de sistema y cooperativas de ahorro, préstamo y el establecimiento de inventivos para estimular a las familias a participar y a ingresar sus ahorros e esos sistemas.

GRUPO III. "Familias de ingresos bajos": Los que componen éstos hogares en los países en desarrollo tienen empleos con carácter más o menos regular pero con bajos

niveles de remuneración. Entran en esta categoría los trabajadores no calificados y semicalificados en centros urbanos. Estos hogares necesitan una asistencia considerable, aunque no necesariamente en forma de fuertes subvenciones por familia.

GRUPO IV. "Familias de ingresos muy bajos": La mayoría de los hogares en los países de desarrollo más pobres corresponden a ésta categoría, incluyen los hogares rurales y las familias que viven en los asentamientos precaristas. Al estar las cabezas de familia frecuentemente desempleados o subempleados, tales familias apenas consiguen de ordinario lo suficiente para vivir.

A las familias dentro de ésta categoría, si es que se les llega a proporcionar alguna clase de vivienda, normalmente necesitan importante asistencia en subvenciones, cuando lo que se les proporciona son viviendas gubernamentales. Por otra parte, si los recursos para vivienda son muy limitados, tiene más sentido adelantarles pequeñas sumas en préstamo para mejorar sus viviendas y en algunos casos para comprar o legalizar sus títulos sobre la tierra; los cuales pueden pagar con recursos propios de la familia. También se les podría prestar asistencia en forma de asesoramiento técnico para que construyan viviendas por el sistema de autoayuda en terrenos dotados solamente de los servicios públicos más básicos.

alguna fecha específica anterior. Los pagos de compensación deberán basarse por tanto, en ese valor estimado reajustado para tener en cuenta las subsiguientes mejoras de capital en la tierra y las correcciones monetarias basadas en un índice del factor del costo de vida o algún indicador nacional análogo del crecimiento y de las presiones inflacionarias.

Una política de tierras en la que se combinen los derechos de prioridad y la congelación de los valores del suelo permite a los órganos públicos adquirir terrenos gradualmente a medida que se necesitan, de conformidad con su capacidad financiera. Además, éste sistema constituye un medio eficaz para eliminar la especulación del mercado inmobiliario y mantener los niveles del precio del suelo anteriores al proyecto de desarrollo en superficies en venta. contiguas a las tierras compradas por órganos públicos. Sin embargo, no deberá de confiarse exclusivamente en los derechos de prioridad para la adquisición de terrenos, puesto que una política de adquisiciones no puede basarse únicamente en adquirir las tierras que estén a la venta, tiene que combinarse con políticas par la expropiación de tierras, allí donde sea necesario, y para la creación de bancos o reservas de tierras para necesidades futuras.

En lo que respecta a al expropiación de tierras, deberá exigirse a los propietarios de zonas que van a ser urbanizadas que utilicen sus terrenos para fines específicos

de construcción dentro de un periodo fijado de tiempo, y en el caso de no hacerlo así, esos terrenos se expropiarán, a su valor congelado, para permitir que se edifiquen allí viviendas públicas o se lleven a cabo otros proyectos oficiales.

A veces incluso se puede prescindir de esos derechos de los terratenientes si existe una escasez y necesidad particulares de terrenos en un caso de urgencia. En tales casos, se procede a la expropiación forzosa. Puede pagarse la compensación en forma de bonos de bienes inmobiliarios u otros títulos organizados por el gobierno, cuyo valor quedaría vinculado a índices del costo de vida o índices del precio general de la tierra, mejor que pagar una suma global en efectivo. Además parte de la concesión de derechos de superficie a los antiguos propietarios sobre el terreno expropiado, antes de proceder a su aprovechamiento por el sector público.

Al adquirir terrenos para usos urbanos, los gobiernos deberán establecer una distinción entre los propietarios que mantienen al margen del mercado sus tierras con fines de especulación, los pequeños propietarios que conservan su parcela para construir viviendas para uso propio en un futuro próximo y los propietarios o precaristas que han construido ya sus hogares en el terreno en cuestión.

En éstos últimos casos en particular no debe emprenderse una acción expropiatoria salvo en los casos de urgencia en que se necesite ese terreno para un proyecto de obras pública, o cuando se trate de asentamientos de precaristas, si el lugar del asentamiento no ofrece seguridad. Cuando éstos terrenos sean incautados y se derriben las viviendas, la compensación habrá de incluir el valor del suelo, el valor de mercado de las casas y un subsidio de realojamiento. En el caso de los precaristas y otros grupos de ingresos bajos, una consideración muy importante que hay que tener en cuenta, es la proximidad del lugar de reasentamiento a los anteriores mercados de empleo, y también la necesidad de realojar juntos a la familia extendida y los grupos vecinales, de manera que queden rotos por completo los eslabones sociales y los vínculos de la comunidad.

Lo ideal es que el terreno de reasentamiento sea limitrofe a la tierra expropiada, lo que permite a los precaristas ayudar a instalar los servicios y construir sus nuevas casas cuando habitan todavía la vivienda que va a ser derribada. Deberá reconocerse, no obstante, que no todos los realojados desearán trasladarse al mismo lugar ni en las mismas condiciones. Por tanto, el programa de expropiación y reasentamiento deberá facilitar un proceso de selección mediante el cual los propios realojados elijan una variedad de posibles reasentamientos a su disposición. "

---

<sup>14</sup> Naciones Unidas, op. cit. p. 98.

#### 4.1.3 POLITICA DE IMPUESTOS SOBRE BIENES INMUEBLES

Por sí solos los impuestos pueden resolver los problemas urbanos, pero pueden surtir un efecto importante si se utilizan como componentes de una amplia política de tierras urbanas, si resulta posible, deberá ser de aplicación diferencial a las distintas categorías de terrenos, desalentando la propiedad de solares vacantes retenidos por motivos de especulación o para usos que no sean adecuados dentro de las zonas construidas y recompensando la construcción de viviendas para grupos de ingresos bajos, no obstante en general, la política fiscal inmobiliaria deberá regularse por los siguientes objetivos: ofrecer los terrenos necesarios para la vivienda y desarrollo urbano a disposición de las entidades de desarrollo tanto públicas como privadas a precios adecuados; reducir o eliminar la rentabilidad de la especulación del suelo; (lo que significa el costo mayor o menor del suelo), y promover una redistribución de la riqueza absorbiendo para la sociedad en conjunto la totalidad o parte de la plusvalía de los terrenos. Es importante, para que una política tributaria alcance esos objetivos, establecer un incremento progresivo de los impuestos sobre los terrenos urbanos no utilizados o utilizados inadecuadamente, en proporción al lapso de

tiempo que el suelo urbano permanece insuficientemente utilizado. Este impuesto sobre la plusvalía del suelo deberá recaudarse periódicamente y no solo en el momento en que se transfiere su propiedad, porque si el impuesto se cobra solo en el momento de la venta y es elevado, tal vez no lleguen siquiera a efectuarse las ventas o podrán quedar ocultas bajo fachadas de coparticipación y sociedad que no impliquen una transferencia abierta del título. Esto se refiere a un impuesto que podría aplicarse a la plusvalía, para evitar la espera indiscriminada del tiempo y de ésta forma se podría evitar la existencia de tantos terrenos baldíos y la gran cantidad de viviendas en mal estado.

No obstante cuando los impuestos periódicos se aproximen a niveles que puedan considerarse como confiscatorios y no hay demanda pública o privada de esos terrenos deberán adoptarse las disposiciones precisas para permitir que parte de dichos gravámenes periódicos se devenguen con cargo al impuesto que haya de pagarse a la venta o aprovechamiento de la tierra.

Esta política de impuestos sobre bienes inmuebles deberá combinarse con las disposiciones descritas en la sección precedente para dar al sector público derechos de prioridad en la adquisición de terrenos urbanos a niveles de precios congelados.

El sistema de evaluación continuada de la tierra que se precisa para los impuestos sobre el incremento del valor del suelo, por ejemplo es así mismo indispensable para establecer niveles de compensación, basados en la congelación de los precios de los terrenos a los antiguos valores del uso de la tierra, por esta razón, no deberá hacerse un objetivo de política de maximación de los ingresos del gobierno procedentes de los impuestos inmobiliarios, porque los gravámenes en espiral de evaluación pueden aprovechar los especuladores del suelo como pretexto para subir más aún sus precios.

Por eso la compensación deberá ceñirse estrictamente al valor calculado de la tierra, para fines tributarios reajustados, en casos necesarios para permitir mejoras legítimas desde la última vez que se procedió a una evaluación y para tener así mismo en cuenta factores como la depreciación de la moneda, derivada de la inflación.

Por último se deberá hacer pagar también a los propietarios de terrenos no ocupados, cuotas especiales o gravámenes de beneficios para las mejoras públicas (pavimentos, carreteras, alumbrado, alcantarillado, banquetas, agua y otras obras) análogas, que atraviesen sus propiedades y que por lo consiguiente aumente su valor. Esto se refiere a un gravamen independiente del predial que pueda cargarse a la plusvalía. No pueden esperar esos propietarios que la comunidad pague esas mejoras, en tanto que ellos retienen

la tierra para obtener futuros beneficios. Si no pueden permitirse pagar esos gravámenes, deberán ofrecer sus tierras en el mercado y ponerlas a disposición de las obras de desarrollo que es precisamente uno de los objetivos principales de la política de impuestos sobre la tierra.

Si por otra parte, no hay gente interesada en adquirir los terrenos a un precio equitativo, debería seguirse en este caso la política que antes se ha descrito, consistente en aplazar parte de cualquier pago periódico por impuestos hasta la fecha en que se efectúe la venta. Así mismo se debería proceder en los casos de individuos que tienen muchas casas habitación y no las atienden y en los casos en que no les den el mantenimiento adecuado y en cambio el inquilino sea quien sea quien lo haga, debe tener la prioridad de adquisición, con pagos blandos, tal y como se encuentran registradas en las oficinas catastrales, y con ello se evitarían pagos de impuestos irrisorios y sumamente bajos, dado en los precios en que están declarados, aplicando por lo tanto la misma política que en los casos mencionados anteriormente. ”

---

<sup>33</sup> Naciones Unidas, op. cit. p. 96.

## 4.2 REGLAMENTACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Como sabemos existen algunas disposiciones en materia de asentamientos humanos, pero aún así existen muchos asentamientos irregulares en todas nuestras comunidades y en todas las ciudades de México y en nuestro estado. Por lo que aquí trataremos de hacer un breve análisis de algunas alternativas con relación a tal reglamentación de los asentamientos humanos.

Así las cosa, veamos cuales son éstas:

- a) ¿Debe el gobierno proporcionar terrenos y solares dotados de infraestructura urbana básica a los constructores de viviendas?
- b) Controles de uso de la tierra que debe haber.
- c) Manera de aplicar la política de tierras urbanas.
- d) ¿Como puede medirse la capacidad para pagar la vivienda, en términos de los ingresos familiares?
- e) Clase de subvenciones que deberán concederse y a quienes.
- f) Política de diseño y construcción de viviendas.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Valero Vicente, a. "Ensayo socio-económico para la vivienda social. 1971.

#### 4.2.1 DEBE EL GOBIERNO PROPORCIONAR SOLARES Y TERRENOS DOTADOS DE INFRAESTRUCTURA BASICA A LOS CONTRUCTORES DE VIVIENDAS.

En el caso de los grupos de ingresos bajos y muy bajos, en la política de tierras debe darse prioridad a proporcionar sistemáticamente a esos grupos, terrenos delimitados racionalmente, mediante sistemas de arrendamiento o de venta y a prestar garantía a los hogares que aseguren la tenencia de esos terrenos.

En cuanto a la infraestructura, es así mismo de importancia fundamental la instalación, con la prestación por parte de la comunidad, de mano de obra voluntaria por autoayuda o esfuerzo propio de acometidas de aguas comunales, vías de acceso no pavimentadas con zanjas de desagüe y otros servicios públicos básicos.

Aunque se considera en general que la prolongación de conductos principales a los linderos de las obras, corresponde al sistema municipal, las conexiones individuales de las tuberías de agua y alcantarillado a las parcelas, por otra parte, deberá limitarse a los grupos de ingreso con capacidad para pagar los gastos de capital de los servicios dentro de su comunidad correspondiente. Sólo si se siguen estos preceptos podrán proporcionarse así a

más familias en toda la Nación, terrenos dotados de servicios. Además, si se proporciona la infraestructura a los grupos beneficiarios a su precio de costo, o con subvenciones mínimas (como gastos de personal, asistencia técnica), se elimina en gran parte el riesgo de que surjan prácticas de especulación, como la de que muchos de los que reciben parcelas subvencionadas y equipadas de servicios, vendan sus derechos de superficie a grupos de ingresos más altos.

En resumen, en contraposición a lo que ha de hacerse con el terreno, que deberá arrendarse o venderse a los grupos de bajos ingresos a su costos dentro de sus medios económicos respectivos, sólo deberá proporcionarse a esos grupos, a los que se pretende beneficiar para pagar y para participar con trabajos por autoayuda. Deberá dejarse, no obstante, cierto margen en la delimitación de terrenos para grupos de ingresos muy bajos de manera que se permita a la comunidad mejorar su infraestructura básica, en algún momento en el futuro, en el supuesto de que aumenten sus ingresos reales al pasar el tiempo.

Para que el gobierno proporcione infraestructura a las comunidades ya existentes, deberá efectuarse un reconocimiento topográfico completo con el fin de determinar los costos de la instalación en tales sistemas. Por ejemplo, cuando se trate de asentamientos superpoblados, en colinas escarpadas, con tortuoso

vericuetos de acceso, tal vez convenga dotarlos sólo de acometidas de agua comunales y de escaleras de hormigón, como vías de comunicación. En algunos barrios podría ser necesario derribar las casas y realojar a sus ocupantes en otras partes de la comunidad, para ampliar las vías de acceso e instalar servicios, tales disposiciones deberán elaborarlás la propia comunidad, incluyendo la asistencia a las familias desplazadas para su realojamiento. Además, deberá reconocerse que en el caso de asentamientos de precaristas sin posibilidades de obtener una garantía de Jure, de la tenencia de la tierra, si el gobierno proporciona los servicios e infraestructura básicos, esto equivale usualmente a una legalización de facto de los derechos de esos precaristas, lo que sirve por consiguiente como medio para fomentar una benéfica sensación de seguridad, indispensable para el automejoramiento de la vivienda y de la comunidad.

Por esta razón, cuando no existe el título claro de derecho, sobre el terreno en el que se han establecido los precaristas, una posible solución como alternativa a la expropiación de la tierra y su arrendamiento o venta a sus ocupantes, es que las autoridades públicas presten simplemente su asistencia a la comunidad para instalar los servicios de infraestructura básicos, lo que indirectamente legitima la existencia de la comunidad.

Por lo que respecta a los terrenos de propiedad privada donde han de efectuarse obras de desarrollo para los grupos de ingresos más altos, si la entidad que efectúa las obras no instala por sí misma los servicios públicos, para hacer recaer su costo en los consumidores, el gobierno podrá realizar esta función y recuperar luego su inversión grabando con impuestos la mejora o los beneficios, o exigiendo al constructor que reembolse la totalidad o parte de los gastos efectuados como condición previa para obtener el permiso de obras de desarrollo.”

#### 4.2.2 CONTROLES DE USO DE LA TIERRA QUE DEBE HABER

Al tratar de determinar los usos de la tierra para su urbanización planificada y para la creación de la infraestructura, servicios e instalaciones correspondientes, deberán tomarse en consideración los grupos de ingresos bajos así como los relativamente pudientes. Puede establecerse por ejemplo, una tipología completa, de los asentamientos existentes de precaristas, deberá determinarse cuales son las comunidades con derechos a sus tierras reconocidas por la Ley o con posibilidad de su legalización, mediante la intervención del gobierno y efectuarse un

---

<sup>37</sup> Valero Vicenc. A. o.p.cit. p.ñ 156.

reconocimiento topográfico a este respecto, para determinar si los terrenos y el trazado de los barrios reúnen las condiciones precisas, para servicios e instalaciones como carreteras mejoradas, abastecimiento de agua, escuelas y otros elementos similares.

De modo análogo, se formulará un plan de uso de la tierra y zonificación de los terrenos no utilizados, que son con frecuencia las tierras de dominio público, en la periferia de la ciudad, donde podrían citarse proyectos de solares, y servicios conviadamente con nuevas industrias y comercios, instalaciones comunales y con el fin de mejorar las posibilidades de integración social, obras de urbanización para los grupos de ingresos medios. Por regla general, sin embargo, como es probable que sean muchas las zonas en las se experimenta la necesidad de obras de desarrollo, en lugar de dispersar fragmentalmente ese nuevo desarrollo entre todas ellas, deberán especificarse las prioridades y establecer un calendario para ir creando una tras otra, instalaciones urbanas, al mismo tiempo que se designan algunas zonas como áreas de reserva o para el desarrollo de una segunda etapa. En el caso de los precaristas y otros grupos de bajos ingresos, esos planes habrán de sincronizarse con la financiación de prestamos, la asistencia técnica y la ayuda para que se organice la comunidad.

En todos los terrenos urbanos deberán especificarse las densidades, las relaciones edificación-superficie y las proporciones de espacios abiertos, según su uso, y se exigirá a los constructores, tanto públicos como privados que cumplan sus reglamentaciones, en el caso de las comunidades de ingresos bajos, con frecuencia es mejor encomendar el cumplimiento de esas reglamentaciones a esos grupos comunitarios y sus dirigentes, puesto que los gobiernos no cuentan con recursos suficientes para efectuar por sí mismos ésta labor de policía, crearán además reglamentos que fijen una serie de normas de utilidad y durabilidad de la construcción, esas normas deberán ser aplicadas no solo a las viviendas para los grupos de ingresos más altos sino también serán los requisitos mínimos de alojamiento para los grupos de ingresos muy bajos.

A nivel nacional, una política de aprovechamiento del suelo urbano forma parte integrante de una política de desarrollo. En teoría, un plan de desarrollo del medio físico, bien preparado expresará en dimensiones físicas y especiales las finalidades de un plan socioeconómico, como en caso de ubicación y distribución de industrias, obras de infraestructura, servicios sociales y vivienda. Cada una de estas categorías de inversiones representa un gran consumo de terrenos, y por tanto, las decisiones públicas que se adopten a ese respecto, tendrán repercusiones de largo alcance en la utilización de la tierra, a su adquisición y

disposición, y en las rentas públicas procedentes de los impuestos sobre la propiedad y plusvalía del capital sobre los inmuebles."

#### 4.2.3 MANERA DE APLICAR LA POLITICA DE TIERRAS URBANAS

En la aplicación de políticas de tierras urbanas, la función de los gobiernos nacionales deberá ser, configurar las políticas de tierras y asegurar su cumplimiento, por conducto de un organismo nacional de uso de tierras y colaboración con las autoridades locales. Las directrices que fijan los gobiernos centrales deberán abarcar las amplias cuestiones de las políticas de expropiación y compensación en gran escala, regulación de los precios del suelo urbano y los impuestos inmobiliarios y los medios de posible asistencia a las autoridades locales para preparar sus planes generales.

Al fijar la posición respecto a las facultades de expropiación se deberá especificar que órganos públicos podrán adquirir tierras y para que fines podrán adquirirse, como deberá determinarse la compensación y como podrán distribuirse las tierras públicas, incluyendo si habrá de incluirse un arrendamiento o en dominio pleno. Deberán así mismo prepararse políticas fiscales no solo para generar

---

<sup>14</sup> Valero Vicente, A. op. cit. p. 165.

ingresos públicos sino también para desalentar la especulación sobre el suelo.

Por lo que respecta a las normas de los planes urbanos, incluidos los de uso de tierras y de zonificación, los métodos y procedimientos que propugnen los gobiernos centrales tenderán a ser uniformes, con el fin de facilitar la comparabilidad, las directrices y técnicas sugeridas, deberán ser sencillas, económicas y practicables. Esto es de recomendar en particular en el caso de países como el nuestro, donde podrían no ser variables en el nivel local directrices excesivamente ambiciosas, debido a las limitadas facultades tributarias administrativas y jurídicas conferidas a las autoridades estatales y municipales.

Las recomendaciones sobre los pormenores de los trabajos procurarán limitarse a aquellos proyectos de la más alta prioridad, para los cuales disponga fácilmente por el momento, de recursos suficientes. Además con el fin de que tengan un significado preciso para los funcionarios de la administración encargados de su aplicación, los planes deberán ser funcionales y orientados a los programas y a la acción, contener presupuestos de capital y planes fiscales y regirse por consideraciones jurídicas y administrativas de carácter global.

Por último, estos planes detallados se establecerán dentro de un marco más amplio, en el que se tengan en cuenta

los centros de crecimiento de la ciudad, las zonas de expansión y los lugares destinados a uso urbano (zonas de recreo, agricultura, etc.), y las parcelas de terreno que se designarán como reservas o como zonas para desarrollo en una segunda etapa. Deberá crearse un organismo nacional de uso de tierras de algún órgano autónomo, similar para aplicar las políticas de tierras urbanas de forma que se aprovechen las economías de escala, en las operaciones para adquirir y administrar sucesión, las tierras necesarias para viviendas y otros fines de desarrollo. Se les asignará así mismo la función de coordinación entre el Gobierno Nacional y los órganos de administración local y entre las diferentes instituciones que se disputen las mismas superficies de suelo urbano.

Dicho organismo, para que responda a las necesidades de planificación y no a presiones puramente políticas o administrativas, contará con recursos propios y deberá depender del gobierno solamente, para la financiación de préstamos a largo plazo. Para obtener estos recursos, sobre una base estable y continuada, podrían emitirse títulos garantizados que proporcionen una renta basada en un índice de precios de la tierra y podría reforzarse la capitalización mediante los ingresos derivados de impuestos sobre la plusvalía del terreno utilizado insuficientemente, e impuestos sobre los establecimientos comerciales e industrias situados en tierras públicas.

El derecho de adquirir tierras para necesidades públicas sea facultad atribuida al poder ejecutivo, siempre que sea posible, y no al poder judicial, de manera que el organismo de uso de tierras pueda actuar rápidamente para tomar posesión del terreno. De lo contrario, en los casos en que los individuos tienen el derecho reconocido por la ley, para apelar contra las decisiones de expropiación, los procesos litigiosos podrían ser muy prolongados, y demorar excesivamente la planificación, el desarrollo y el aprovechamiento de la tierra, por lo que se refiere a las autoridades de administración local, a ese nivel donde pueden evaluarse mejor las decisiones diarias, relativas a la aplicación de políticas de tierra. Respecto a los grupos de ingresos bajos los esfuerzos de las autoridades municipales o metropolitanas deberán dirigirse a legislar muchas de las comunidades existentes de precaristas, lo que entraña el estudio topográfico y el registro de los terrenos de esos asentamientos que sean más adecuados para la urbanización, con el fin de proporcionar seguridad en la tenencia de tierras a los precaristas y abrir espacio para los servicios e instalaciones comunales.

También podría disponerse que las autoridades de administración local desempeñase un papel activo en la delimitación de las parcelas, dentro de las reservas de tierras, que hayan de utilizarse como zonas de acogida y asentamiento de los nuevos migrantes que lleguen a la ciudad. En tales casos, así como también, cuando se trate de viviendas para

grupos de ingresos medios y altos que vayan a construirse en zonas prioritarias de desarrollo, las autoridades locales especificarán las densidades máximas (computadas en unidades de vivienda o habitaciones), la relación máxima edificación-parcela (superficie total de la planta de construcción dividida por la superficie de la parcela) y proporciones mínimas de espacios abiertos (el terreno descubierto dividido por la superficie total de la planta de construcción). Estos planes metropolitanos una vez completados, deberán remitirse de nuevo a los gobiernos centrales para su aprobación.

Los órganos de administración local se encargarán también de realizar, elaborar y actualizar estudios catastrales locales, registros y evaluaciones periódicas de la tierra. Por ser esta medida indispensable para determinar los niveles impositivos de los beneficios sobre la tierra y los niveles de compensación de las tierras expropiadas, resultan muy importantes para una ampliación eficaz de las políticas de tierras urbanas. Pero la ausencia de tales medidas no debe servir de pretexto para no expropiar aquellas tierras que sean necesarias para un crecimiento urbano planificado. Al fijarse los valores de la tierra en general de conformidad, con el valor de los usos de su superficie (cultivos comerciales, viviendas, comercios y otros), la compensación que se pague a los propietarios de las tierras expropiadas, podrá basarse en

esos índices y no en valores especulativos artificialmente manipulados. "

#### 4.2.4 COMO PUEDE MEDIRSE LA CAPACIDAD PARA PAGAR LA VIVIENDA. EN TERMINOS DE LOS INGRESOS Y AHORROS DE UNA FAMILIA

Uno de los grandes problemas de resolver es el de hallar la manera de ayudar a las familias de ingresos bajos a obtener una vivienda adecuada que esté además al alcance de sus medios económicos. El concepto de vivienda "accesible" implica unas normas más bajas de construcción y quizás un elemento de trabajo por autoayuda o esfuerzo propio en el caso de las personas de escasos recursos.

Pero para deducir las políticas relacionadas con este problema es necesario obtener primero información sobre las modalidades de ingresos y gastos por cada hogar, con estas necesidades, por ejemplo, en el caso de la vivienda, aunque relaciones de 20 a 25% de alquiler-ingresos, suelen considerarse normales, es probable que en la actualidad esa proporción varíe ampliamente, por ejemplo, mientras que los ingresos bajos tal vez gasten del 60 al 70% de sus ingresos en alimentación, y esto hace que los gastos de vivienda tengan que competir con otras necesidades, como vestido, transporte

---

<sup>39</sup> Valero Vicente, op cit. 170

y asistencia médica, las parejas ancianas podrían gastar el 50% más de lo que cobran por sus pensiones en pagar el alquiler. No obstante en general la proporción varía según el número de los que componen la familia, el nivel de ingresos y la escasez de vivienda en la zona.

Si bien la información que proporciona el censo nacional puede ser de utilidad para los formuladores de la política de vivienda; un estudio cuidadosamente preparado de un conjunto representativo de todos los hogares, podría ser especialmente útil, al determinar la relación de las modalidades de ingresos con las modalidades de gastos, prestando especial atención al ahorro y a los gastos de vivienda, también deberán efectuarse estudios de esa clase del mercado local, entre los grupos correspondientes en las ciudades y otras localidades en que hayan de presentarse proyectos de viviendas. Con la información obtenida de esas encuestas nacionales y locales se hace posible formular y aplicar políticas realistas sobre normas y costos de vivienda, y también de las condiciones de venta o arrendamiento de la vivienda.

Por otra parte no es recomendable basarse simplemente en un análisis de lista y documentos de los solicitantes, puesto que lo probable es que cuando se haya reunido esa información, el programa de vivienda se encuentre bastante avanzado y sea difícil, si no imposible modificarlo.

Una vez calculada la capacidad de pago de los grupos correspondientes, la etapa siguiente consiste en determinar de que ayuda o apoyo económico se dispone y, por consiguiente, que normas de vivienda son accesibles, al estudiar los costos de la vivienda se comprobará que muchos de esos costos son atribuibles a la financiación y gastos generales.

El hecho es que, en un periodo considerable de años, el importe de los intereses en sí es con frecuencia superior al gasto de capital de una casa. Por consiguiente para los grupos de ingresos muy bajos habrá que conseguir apoyo económico para las tasas de interés y gastos generales, ya que de no ser así no tendrán más opción que construir por sí mismos su vivienda. Si no se dispusiera de subvenciones, lo mínimo que el gobierno puede hacer es proporcionar a esas familias seguridad en la tenencia de la tierra e instalar la infraestructura básica.

En cuanto a los tiempos de amortización, aunque es cierto que en un prolongado periodo para pagar un hogar se rebajen los plazos mensuales, el tiempo de duración de la unidad de vivienda debe ser tal, que una vez pagados todos los plazos la estructura se mantenga todavía en pie.

La cuantía de las cuotas de enganche constituye también un factor que afecta al número y cantidad de plazos mensuales que haya que pagar. Si bien unas cuotas de entrada

y préstamos hipotecarios mayores hacen posible que familias que cuentan sólo con pequeños ingresos puedan obtener una vivienda, tal vez los elevados plazos mensuales se hallen fuera de su capacidad de pago.

Una recomendación de política que se aplica a los hogares que previsiblemente irán aumentando en forma constante sus ingresos reales, es subvencionar el interés que haya de pagarse en los primeros años de préstamo, eliminar luego gradualmente esos apoyos económicos y cobrar por último una sobretasa, de manera que la subvención total quede cancelada al cabo de cierto tiempo. Esta política puede aplicarse mediante un plan de alquiler-compra, en el cual se estimula a las familias a perseverar dentro de ese plan y a no mudarse cuando los alquileres suban a los niveles del mercado, mediante la garantía de que adquirirán la propiedad de la casa después de transcurridos cierto número de años y estableciendo la condición, de que las familias que abandonen su vivienda antes de vencer ese plazo perderán lo que hayan pagado anteriormente. De ésta manera, las cuotas altas de entrada no representan un obstáculo para las familias a las que les interesa adquirir la propiedad de sus hogares y todos los pagos se mantienen al nivel que pueden abonar esas familias, pero al mismo tiempo la banca recupera el valor del préstamo. <sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Malero Vincente, A. op. cit. p. 175.

#### 4.2.5 CLASE DE SUBVENCIONES QUE DEBERÁ CONCEDERSE Y A QUIENES.

Además de su importante papel de estimular la industria de la construcción y proporcionar así más empleo, las subvenciones de vivienda constituyen también un medio evidente para modificar la estructura de distribución muy desigual de ingresos y beneficios en nuestro medio. Por lo que es importante el apoyo oficial para subvencionar construcción, venta, construcción de vivienda barata, que constituyan beneficios para la población y para el gremio de la construcción. Los apoyos indirectos para fomentar la formación del ahorro privado, las reducciones de impuestos sobre los intereses o la depreciación de las hipotecas, la fijación de plazos más largos y con reducción de impuestos e intereses, con la idea de facilitar el pago de las carteras vencidas, que en nuestros días de crisis económica es una de los principales problemas de las instituciones oficiales y de la banca. Tampoco han tenido siempre éxito los programas de ayudas o apoyos económicos de vivienda, porque éstos tienden a ser tan recónditos que sólo una porción muy pequeña de la población es la que constituye el objetivo y es suficientemente afortunada para obtener esta clase de vivienda, e incluso en proyectos subvencionados de terrenos y solares ha abusado aveces del proceso de selección de

beneficiarios, y en algunos casos terrenos o solares se han asignado a familias con ingresos más altos, merced a sus conexiones personales, amistades, políticas o a la actuación de especuladores de bajos ingresos que se dedican a revender sus terrenos o viviendas al valor del mercado. Hay casos en que ciertos grupos de bajos ingresos con necesidades especiales precisarán que el gobierno les proporcione viviendas con una importante subvención. Estos grupos son:

Los precaristas realojados en contra de su voluntad, los colonos y paracaidistas que participan en la colonización urbana, quienes se apoderan de lotes de terrenos, las gentes de realojamientos, las víctimas de inundaciones, terremotos, catástrofes u otros desastres naturales, y los trabajadores empleados en lugares alejados, son a quienes se les debe de prestar toda su atención. Tales políticas llevan implícitos los costos que suponen los riesgos financieros de préstamos al aplicar esos programas. Además, se precisarán subvenciones para sufragar los gastos de administración y supervisión de carteras de préstamos, formados por un gran número de préstamos para viviendas; con el fin de reducir lo que hayan de pagar los beneficiarios para la compra o arrendamientos de terrenos proporcionados por el gobierno y con el fin de abarcar también servicios de esos grupos (organización de la comunidad, servicios de agua potable, alcantarillado, luz, drenajes, áreas verdes, parques y jardines, infraestructura social etc.). Por lo que respecta a las tasas subvencionadas de interés en el caso de los grupos de bajos ingresos, para evitar en lo posible ser precaristas, el factor decisivo podría ser el

volumen de fondos de que dispone el gobierno para apoyos económicos, por ejemplo si se ha instituido un programa de ahorro obligatorio para los trabajadores con impuestos que se destinen a la fabricación de viviendas para los trabajadores, programas que constituirían la columna vertebral de un programa general Nacional de gran alcance y envergadura de financiación, para la adquisición de la propiedad, así como la creación de Instituciones como el INFONAVIT, FONAPO, FOVISSTE, FOVI, BANCA,, Instituciones Gubernamentales como: PEMEX, CFFE, etc.

Una forma de rebajar los tipos de interés y de extender esos beneficios a una parte más numerosa de la población consiste en establecer un programa de seguro de hipotecas, puesto que esto elimina los riesgos inherentes al mercado de bienes inmuebles.

Otro sistema consistiría en cobrar a los grupos de ingresos superiores que habitan en proyectos oficiales de vivienda, en la que hayan mezclado diversos grupos económicos, la totalidad de los intereses, a los tipos de mercado y utilizar el excedente de ingresos para subvencionar simultáneamente los pagos de las familias de bajos ingresos, del proyecto. Pero en general, lo probable es que la cuestión de los tipos de interés preocupe menos a los grupos de bajos ingresos, que la de los plazos mensuales totales que tienen que pagar, como las cantidades que se pagan por intereses no son sólo función del tipo de interés

del préstamo, sino también de la cuantía de ese préstamo, la reducción de los costos de la construcción que puede conseguirse, por ejemplo, con la participación del trabajo por autoayuda mutua de los prestarios en el proceso de construcción, podría originar ahorros similares a los que se obtendría subvencionando el tipo de interés pagadero por una vivienda equivalente, construida con el fin lucrativo por empresas privadas de obras de desarrollo. En resumen, más fundamental que la cuestión de las subvenciones, es la necesidad de que los que formulan la política de vivienda reconozcan que las normas de vivienda deberán basarse primordialmente en la capacidad de pago de los grupos que figuran como objetivo, incluso si esto significa en algunos casos proporcionar terrenos sin los servicios correspondientes, y no basarse en alguna noción idealizada de lo que constituye una vivienda digna y adecuada."

---

"Valero Vicente, A. op cit. p 131.

## CAPITULO V

### REGLAMENTACION JURIDICA DE LA VIVIENDA

En este apartado trataremos de hacer un breve análisis de algunos conceptos básicos en relación con la vivienda tomando en consideración el Derecho de las cosas, como bienes patrimoniales y de los bienes inmuebles que constituyen la vivienda; el régimen de propiedad como manifestación plena de los derechos reales, su evolución, y de aquellos medios para adquirir la propiedad y de los derechos que de ésta derivan (Derecho de Propiedad). Así como también la Reglamentación Jurídica en nuestro ordenamiento legal (Código Civil para el Estado libre y Soberano de Veracruz).

#### 5.1 DERECHO DE LAS COSAS (DE LOS BIENES)

El bien como significado económico y jurídico, tiene diferentes significados. En su acepción económica, es todo lo

útil al hombre, bien y servicio son los dos elementos con los que una necesidad es satisfecha.

Según Domínguez Vargas, los bienes son objetos, que por su cualidad real o supuesta, tienen la posibilidad de satisfacer una necesidad. Por lo que Rangel Couto, nos dice, los bienes son siempre de carácter material y pueden satisfacer directamente una necesidad (una cosa), o pueden satisfacerla indirectamente (una fábrica).<sup>42</sup>

La primera tendencia a conceptualizar que el bien en el Universo del Derecho, es distinguir entre el bien jurídico en sentido amplio y el bien de carácter estrictamente patrimonial.

El bien jurídico es el primero de esos significados, comprende todo el objeto merecedor de protección, por el sistema legal y en cuyo contenido están toda clase de valores bienes y derechos con independencia a su carácter, patrimonial o extrapatrimonial.

El bien estrictamente patrimonial, en cambio, es todo aquello de carácter económico susceptible de apropiación particular.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Teoría Económica. 12 De.. México 1986 p.3

<sup>43</sup> La Teoría y el Derecho. 3ra. edic. México 1980, p. 24, cita de Martínez Domínguez, p. 229

En efecto el bien jurídico, cuya tutela es a cargo del Estado mediante la regulación organizada de las normas jurídicas, es todo lo que recibe una protección legal por comprender intereses superiores, dignos de ser tutelados, se trata de un concepto fundamenta, en todas las disciplinas jurídicas se tiende a su protección.

La vida, la libertad, las propiedades, posesiones, derechos, la persona misma, la familia, el domicilio y demás conceptos señalados en los artículos 14 y 16 Constitucionales, son bienes jurídicos en general.

El Código Penal por su parte establece como causas de justificación a la defensa de la persona, el honor y de los bienes patrimoniales, la primera y los segundos como bienes jurídicos en su acepción más amplia. En tanto el Código Civil, para considerar violentada a una persona, supone fuerzas físicas o amenazas que pongan en peligro a la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes patrimoniales, sean del violentado o de un familiar cercano a él. En éste caso, los valores en peligro son bienes jurídicos, considerados en el sentido amplio del concepto.

El concepto del bien jurídico en sentido amplio no se circunscribe a una disciplina en especial; es participe en todas ellas, en la medida en que éstas tutelan valores e intereses mediante sus respectivas regulaciones legales. En los bienes jurídicos en general, están los patrimoniales y los

que no son. Los bienes patrimoniales tienen un valor económico, pero para nuestro objeto con relación a la reglamentación jurídica de la vivienda, sólo nos corresponde hablar de los bienes patrimoniales, de los bienes inmuebles (la vivienda) y la propiedad, por lo que a continuación nos referimos a ellos.

### 5.1.1 EL BIEN PATRIMONIAL

Desde el punto de vista de susceptibilidad indispensable de apropiación particular, el significado en el ámbito jurídico patrimonial, entenderemos por bien, todo objeto susceptible de propiedad particular, es decir lo que por su naturaleza y por no haber una disposición legal que se oponga en su caso, puede pertenecer a una persona en exclusiva, sea ésta de Derecho Privado o de Derecho Público.

Planiol y Ripert, nos dicen: "Las cosas son bienes en el sentido jurídico, no cuando son útiles al hombre sino cuando son apropiadas".

La palabra "bien" es hacerlo respecto de una cosa susceptible de apropiación particular, es decir, admite ser propiedad exclusiva de una persona en concreto: no se trata de precisamente de un particular, el concepto no se refiere a lo que sea susceptible de apropiación particular, con

exclusión de otras personas a quienes la cosa no pertenezca. Esta apropiación particular puede ser por una persona física o moral del sector privado o de cualquier persona del sector público.

#### 5.1.1.1 REGULACION JURIDICA DEL CONCEPTO (DE LOS BIENES)

El título Primero correspondiente a las disposiciones preliminares del libro segundo del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, que el "de los bienes" se compone sólo de tres artículos: el 788, el 789 y el 790 que con el respectivo texto nos indican:

Art. 788.- "Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que nos estén excluidas del comercio"

Art. 789.- "Las cosas pueden estar excluidas del comercio por su naturaleza o por disposición de la Ley"

Art. 790.- "Están fuera del comercio por su naturaleza las cosas que no pueden ser poseídas por algunas personas exclusivamente; y por disposición de la Ley; las que están declaradas irreductibles a propiedad particular".

El contenido de los tres preceptos nos invita a una serie de consideraciones.

"Primera".- Si como señala el primero de los artículos citados (art. 788) todas las cosas no excluidas del comercio pueden ser objeto de apropiación, las que en él están, cuentan con esa susceptibilidad.

"Segunda".- En esas condiciones existe identidad de significados entre que una cosa sea objeto de apropiación y que estén en el comercio.

"Tercera".- Consecuentemente, si por bien entendemos todo aquel objeto de apropiación y las cosas que no están excluidas del comercio tienen esa cualidad; bien es lo que puede ser objeto de apropiación, que es lo mismo a lo que esté en el comercio.

"Cuarta".- En sentido inverso, también hay identidad entre que una cosa sea susceptible de apropiación y que una cosa esté excluida del comercio.

"Quinta".- La no susceptibilidad de apropiación se refiere a que la cosa no puede ser propiedad de una persona en particular, tal como se desprende del último de los preceptos comentados (art.790), es decir, sea por la naturaleza misma de la cosa o porque la ley así lo disponga, aquello no puede pertenecer a una persona en particular. Precisamente conforme a lo indicado por la última frase del artículo 790 una cosa está fuera del comercio y consecuentemente no se trata ni puede tratarse de un bien, cuando la ley la declara irreductible, a propiedad particular.

"Sexta".- La ley no se refiere a que la cosa fuera del comercio no pueda ser propiedad de particulares, sino que no puede ser propiedad particular, o sea, no puede pertenecer a

una persona en exclusiva. Más aún, como veremos la ley al clasificar los bienes tomando en cuenta a las personas a las que éstos pertenecen, se refiere y regula los bienes propiedad de los particulares.

### 5.1.2 BIENES INMUEBLES

Cuando nos referimos a los criterios de distinción entre bienes muebles e inmuebles se considera aconsejable seguir la regla de dejar sentado que los segundos son calificados por exclusión como tales; así para que un bien sea considerado inmueble, la ley debe señalarlo expresamente como tal, por el contrario, se trata de un mueble si la ley omite atribuirle el carácter de inmueble. En estas condiciones, todo bien será mueble mientras la ley no le asigne expresamente la calidad de inmueble, será inmueble si la ley lo ha catalogado mediante disposición expresa al efecto. Existe gran opinión sobre la importancia que tiene la distinción entre bienes muebles e inmuebles.

Desde luego existe una gran diversidad de criterios y sería extensísimo hablar de todo ello, por lo tanto sólo nos referiremos a catalogar las características y la regulación jurídica que la ley hace de los bienes inmuebles que es objeto y parte de nuestro tema, ya que unos y otros tienen un

tratamiento legal diferente, en el cual la diversa actitud de la ley al observarlos separadamente se pone de manifiesto.

Según el tratadista Martínez Domínguez Jorge, A. los bienes inmuebles representan normalmente la conservación e incremento de la riqueza; no así los muebles. Además la propiedad sobre los inmuebles suele inscribirse en el Registro público de la propiedad, en cambio no hay tal en relación con los muebles.

La situación prevaleciente en cuanto a la capacidad exigida por la Ley para realizar actos de disposición, cuyo objeto sean bienes muebles, es considerablemente distinta en comparación con la requerida para los mismos actos respecto de los inmuebles. Los bienes inmuebles permiten fijar con más facilidad la competencia por territorio, dada precisamente su inmovilización, el otorgamiento de operaciones sobre inmuebles requieren de un grado mayor de formalidades comparativamente con las exigidas por la Ley para las operaciones cuyos objetos son muebles. "

De lo anterior desprenderemos las siguientes consideraciones:

a) Los inmuebles han sido considerados tradicionalmente como el medio idóneo por naturaleza para la adquisición, conservación y hasta incremento de la riqueza.

---

<sup>44</sup> Domínguez Martínez, J. A., "Derecho Civil" (parte general personas, cosas, negocio jurídico) Edit. Porrúa México 1992, p.p. 306-307.

Los inmuebles no pierden su valor, al contrario, su alza suele ser invariable, en cambio los muebles sufren una merma paulatina en su valor hasta llegar al mínimo.

b) Tanto los muebles como los inmuebles representan una situación diversa respecto de la repercusión que pueden tener en un patrimonio, ellos se ponen de manifiesto en diversos dispositivos legales reconocientes de esa situación. Por ejemplo, en compraventa, enajenación, construcción de vivienda, reconstrucciones de las mismas, herencias, sucesiones etc.

c) Los actos jurídicos cuyos efectos recaen sobre inmuebles suelen ser en general y casi sin excepción, inscribibles en el Registro Público de la Propiedad. En cambio la regla es al contrario, si se trata de muebles. a este respecto nos dice Rojina Villegas; "La fijeza e inmovilización en los bienes inmuebles es sin duda un elemento determinante para la regulación y aplicación de un sistema registral inmobiliario adecuado". Este mismo autor continúa diciéndonos : "El régimen de los inmuebles es un régimen jurídico especial, que toma en cuenta las ventajas de la inmovilización o fijeza para crear un registro, un sistema de publicidad, de requisitos y garantías que no es factible tratándose de muebles, para los inmuebles se establece el Registro público de la propiedad, que en la actualidad tiene aceptación para ciertos muebles, aquellos que se identifican en forma indubitable por marca y número. En el mismo se registra toda variación en los derechos reales sobre inmuebles y se hacen del conocimiento de los terceros

mediante un sistema de publicidad. Los derechos reales sobre inmuebles tienen un régimen jurídico distinto de los que se constituyen sobre muebles, tomando en cuenta la posibilidad de inscripción que solo en casos excepcionales se presentan en estos. "

d) Los bienes inmuebles son también factores fundamentales para fijar la competencia jurisdiccional, por las mismas razones de inmovilidad. Ello está previsto en el artículo 156 fracción III del Código de Procedimientos Civiles, según la cual, es juez competente el de la ubicación de la cosa si se ejercita una acción real sobre bienes inmuebles, o la acción corresponde a las cuestiones derivadas del contrato de arrendamiento de dicha clase de bienes.

e) Los actos de disposición, como venta, donación, hipoteca y otros sobre bienes inmuebles, están más vigilados y limitados en cuanto a la posibilidad legal de su otorgamiento, comparativamente con los mismos actos cuando sus objetos son muebles.

f) En términos generales, las formalidades por escrito, para la celebración de actos jurídicos suelen ser cuando sus objetos son inmuebles y no cuando son muebles. La compraventa por ejemplo, si se trata de muebles, es un acto jurídico consensual, esto es no requiere de formalidad alguna por escrito, sea cual fuere el valor de los bienes. Sí, en cambio, se trata de inmuebles, sea en escritura privada o sea en escritura pública ante notario (compraventa de casas, terrenos etc.) según lo señale el precepto aplicable al caso.

---

"Román Villegas, R. "Derecho Civil", t. III - 274.

siempre deben ser por escrito (art. 2317 y siguientes del Código Civil y 78 de la Ley del Notario.).

g) Es importante señalar nuevamente que la consideración por la ley de los inmuebles es determinante, restrictiva, es decir, tendrá un carácter de inmueble siempre y cuando el dispositivo legal haga mención expresa de ello, pues a falta de ésta se tratará de un bien mueble.

#### 5.1.2.1 REGULACION JURIDICA DE LOS BIENES INMUEBLES

La enumeración de los bienes que la Ley cataloga como "bienes inmuebles" está limitativamente contenida en los artículos 791, 792 y 793 del Código Civil para el Estado de Veracruz en el título segundo del Libro segundo, donde se denominan "Clases y características de los Bienes", correspondiendo al Capítulo I (de los bienes Inmuebles o Raíces), en los TERMINOS siguientes:

Art.791.- Las cosas que pueden ser objeto de propiedad son por su naturaleza:

- I.- Bienes inmuebles o raíces;
- II.-Bienes muebles.

Art. 792.- Son bienes inmuebles:

- I.- El suelo y las construcciones adheridas a él;

II.-Las plantas y árboles mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares.

III.- Todo lo que esté unido a un inmueble de manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido.

IV.- La estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredados por el dueño del inmueble en tal forma que revele el propósito de unirlos de modo permanente al fundo.

V.- Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve formando parte de ella de modo permanente.

VI.- Las máquinas, vasos , instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la misma.

VII.- Los bonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca,

VIII.- Los aparatos electrónicos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos,

IX.- Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella.

X.- Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de

ganadería, así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras estén destinados a ese objeto;

XI.- los diques y construcciones que, aún cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condición a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;

XII.- Los derechos reales sobre inmuebles;

XIII.- El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radiotelegráficas fijas. <sup>46</sup>

Del texto del precepto transcrito se desprende que son varios los factores tomados en consideración por la ley para atribuir el carácter de inmueble a un bien determinado, en primer lugar como tales encontramos a aquellos bienes por cuya composición y estructura mismas, no admiten ser trasladados de un lugar a otro; se trata de los inmuebles invariablemente así considerados por naturaleza propia y que son el suelo y las construcciones adheridas a él. Hay otros bienes muebles por naturaleza, pero que por su adhesión a un inmueble también por naturaleza, quedan incorporados a éste y se suman a su composición; separarlos implicaría su deterioro y hasta su destrucción o bien el deterioro del inmueble al cual están incorporados, para el caso es lo mismo. Otros más son también por sí, pero por el destino a ellos dado, relacionado con un inmueble por naturaleza, la ley les atribuye el carácter de inmuebles. Una cuarta especie

---

<sup>46</sup> Código Civil para el Estado de Veracruz.

de inmuebles son los derechos reales cuyo objeto es un inmueble.

En esas condiciones podemos tener en cuenta cuatro especies de bienes inmuebles a saber:

- a) Los de ese carácter por su naturaleza;
- b) Los inmuebles por incorporación;
- c) Los que son inmuebles por destino y;
- d) Los inmuebles por el objeto inmueble, al que se aplican.

Art. 793.- Los bienes muebles por su naturaleza, que se hayan considerado como inmuebles, conforme a lo dispuesto en varias fracciones del artículo anterior; recobrarán su calidad de muebles, cuando el mismo dueño los separe del edificio; salvo el caso de que en el valor de éste se haya considerado el de aquellos para constituir algún derecho real a favor de un tercero. "

## 5.2 LA PROPIEDAD

Independientemente de cualquier consideración de carácter filosófico-jurídico respecto a si el derecho de propiedad es hasta una manifestación del Derecho Natural, consubstancialmente a la personalidad del sujeto, o por el

---

<sup>17</sup> Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, Ilave., Edit. Cajica 1992.

contrario es una mera creación del Estado como un derecho relativo y contingente y no un poder jurídico absoluto, desde el mismo momento de la historia de la humanidad en el que un sujeto ejerció poder sobre una cosa con exclusión y reconocimiento de los demás, al haber alcanzado esa potestad por los medios lícitos vigentes, entonces se estuvo ante una manifestación de la Propiedad. “

Por lo tanto, para comprender la importancia que tiene y ha tenido la propiedad, a continuación analizamos algunos antecedentes, como “evolución histórica del derecho de propiedad”.

Gumerzindo Azcárate nos dice: “el ejercicio del Derecho de propiedad empezó por los muebles, continuando con los semovientes, y posteriormente durante el período agrícola se asentó en la tierra, fue privada e individual respecto a los muebles y probablemente colectiva respecto a las armas y a la tierra, supone que habrá convivido la propiedad privada individual con la colectiva”.

Fustel de Colunges describe el período primitivo con la propiedad detentada colectivamente por la familia o la tribu, propiedad que se sucede en forma intestada a la masculinidad primogénita, que conserva la propiedad el nombre de tribu.

Rezzónico, dice: que en el derecho antiguo, la propiedad no estaba legislada pero solía estarlo la violación de este derecho, y su transmisión. Así por ejemplo, en el

---

<sup>4</sup> Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, Llave., Edit. Cajica 1992.

Código de Manú se legisla el robo y en el cual la sucesión es masculina e intestada.

Y como vemos la propiedad ya existía desde tiempos remotos, pues ya la Biblia la cita, así los hebreos, egipcios, asirios, griegos, etc.

En el derecho Romano la propiedad descansa sobre las bases más sólidas de exclusividad y plenitud, con escasas limitaciones, pues hecha salvedad de las soportadas, fue considerada como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de la cosa sobre la que se ejerció. El "ius utendi", es decir, el derecho de hacer propio los frutos producidos por aquélla, y el "ius abutendi", por el que se entiende el derecho de consumirla y a disponer de ella, son los caracteres cuyo conjunto integran el "Derecho de Propiedad".

En materia de bienes inmuebles, el derecho romano se refirió a esta forma a los fundos provinciales, en los que no se concedía el dominio, sino un derecho semejante a él, que posteriormente en la época de Justiniano se denomina como "simple derecho de Propiedad o Propiedad Pretoriana" "

---

\* Rojas Villegas, citado por Dominguez Martinez, op. cit. p. 325-326.

### 5.2.1 EVOLUCION EN LA LEGISLACION MEXICANA DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Conforme nos señala el tratadista Martínez Domínguez "De un régimen estrictamente individual consagrado legislativamente en la Constitución de 1857, secundado y regulado por los Códigos Civiles de 1870 y 1884, se pasó a un orden de socialización institucional en el cual, los intereses colectivos se colocan jerárquicamente sobre los estrictamente individuales sustentado por los ordenamientos equivalentes de este siglo, es decir por la Constitución vigente a partir del 17 y por el Código Civil actual.

La socialización, en materia de propiedad experimentada por el sistema legal mexicano, especialmente cuando su objeto son bienes inmuebles, ha dado lugar a las opiniones más encontradas, pero ha merecido al mismo tiempo su reconocimiento general, hasta internacional.

Por la importancia que reviste para nuestro trabajo a continuación hablamos brevemente de algunos ordenamientos, en que evoluciona el derecho de propiedad.

#### A) Constitución de 1857.

La constitución Federal de 1857 estableció en su artículo 27, "que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos que con ésta haya de verificarse".

**B) Los Códigos del 70 y 84**

Del Código Civil del 70 continuador el los principios entonces imperantes y rector del derecho de propiedad son para transcribirse sus artículos 827, 828 y 829, con el respectivo texto siguiente:

Art. 827.- "La propiedad es derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que fijan las leyes".

Art. 828.- "la propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

Art. 829.- "El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella. Por lo mismo podrá usarlo y hacer en él todas las obras, plantaciones o excavaciones que quiera, salvar las restricciones establecidas en el título de las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en la legislación especial de minas y en el reglamento de policía". Los artículos 729, 730 y 731 del Código Civil del 84 tienen el mismo texto e igual orden que los artículos transcritos de su precedente.

### C) La Constitución de 1917.

El artículo 27 Constitucional actual dio un viraje considerable y de gran trascendencia socio-jurídica, al reservar la propiedad originaria de todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio Mexicano a la Nación y conferir y reconocer a ésta el derecho de transmitir su domicilio a los particulares, esto último es la "propiedad privada". Además el mismo precepto señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse mediante, más no previa indemnización y atribuye a la Nación el Derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público; le reserva además el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para llevar a cabo una distribución equitativa de la riqueza pública y preservar su conservación.

### D) Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano

Antes de entrar en materia respecto a los asentamientos humanos y al desarrollo urbano, es esencial que primeramente nos refiramos al "Concepto de Derecho de Propiedad" al que no habíamos hecho alusión. Con apego a las características señaladas anteriormente en los ordenamientos citados para el derecho de propiedad, este desde un punto de vista jurídico, puede definirse como el poder jurídico (derecho real) que su titular ejerce directa e inmediatamente, sobre una cosa y con exclusión de terceros, que le permite su aprovechamiento total, en sentido jurídico porque puede usarla, disfrutarla y disponer de ella, sin más

limitaciones y modalidades que las establecidas por la Ley. Diversos ordenamientos han cercado al derecho de propiedad, para hacerle ceder ante los intereses colectivos, podemos señalar como tales a la "Ley General de Asentamientos Humanos de 1976", ordenamiento de aplicación federal cuyo propósito manifiesto es regular, el ejercicio de la propiedad respecto de los bienes raíces. Es de citarse igualmente la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., señala lo siguiente:

a) Regular un desarrollo urbano equilibrado, dentro de los marcos nacional, regional y metropolitano.

b) Organizar una mejor distribución de la población en el territorio, de tal modo que su crecimiento constituya un factor de desarrollo. c) Instituir el instrumento de planeación urbana que orienta y dirige el crecimiento, hacia objetivos predeterminados para lograr el uso racional del suelo y la prestación adecuada de los servicios públicos, así como la preservación del medio natural para lograr el equilibrio ecológico, que comprenda tanto la ciudad de México como el área metropolitana y las zonas predestinadas a recibir su expansión. »

## 5.2.2 MEDIOS PARA ADQUIRIR LA PROPIEDAD

Como es comprensible, un sujeto no nace y muere con los mismos derechos respecto de los mismos bienes.

---

<sup>29</sup> Martínez Domínguez, op. cit. p. 342-343 y 337-339.

concretamente al nacer no se es propietario de los mismos bienes, ese derecho se ejerce en el transcurso de la vida, hasta el fallecimiento; más bien se es propietario de algo que se adquiere, durante su existencia, el individuo va adquiriendo la propiedad de ciertos bienes. <sup>31</sup>

#### 5.2.2.1 LA LEY COMO FUNDAMENTO EN LA ADQUISICION

Cualquier medio para que la propiedad de una cosa se adquiera, reconoce a la ley como fundamento, tratándose del contrato, de herencia, de la prescripción o de cualquier otro medio de adquisición, todos y cada uno tienen el carácter de adquisitivos de la propiedad y cumplen con su cometido por estar fundados en las disposiciones legales, que les reconocen esa cualidad y esas consecuencias.

La propiedad de lo comprado se adquiere por el comprador en el contrato de compraventa, el donatario de lo regalado en donación, el heredero o legatario en la sucesión, etc. <sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Martínez Domínguez, op. cit. p. 348.

<sup>32</sup> Martínez Domínguez, op. cit. p. 352.

### 5.2.3 EL CONTRATO EN LA ADQUISICION DE LA PROPIEDAD

El contrato es el medio más frecuente para adquirir la propiedad; todas las operaciones por las que se intercambian bienes y satisfactores son contractuales.

El Código Civil regula diversos contratos por los que la propiedad de una cosa se adquiere; la compraventa, por virtud de la cual la adquisición es a cambio de un precio cierto y en dinero pagado por el comprador al vendedor quien transmite su derecho de propiedad al primero. La permuta, figura contractual por cuya celebración la propiedad de una cosa se adquiere a cambio de transmitir la propiedad de otra, a quien enajena la primera. La donación, por la que el donatario adquiere la propiedad de algo al donante. El mutuo, contrato por el que el mutuario adquiere del mutuante la propiedad de una suma de dinero o de otro bien fungible y se obliga a pagarle con otro tanto de la misma especie y calidad. La aportación a una sociedad civil, puede consistir en una suma de dinero u otro bien y que la sociedad adquiere en propiedad para fomentar su capital social. La renta vitalicia, la cual trae consigo la adquisición de propiedad de un bien a cambio de la obligación de cubrir una pensión periódica durante la vida de otra u otras personas.

Como medio para adquirir la propiedad el contrato es a título derivado pues siempre habrá quien transmita al adquirente; puede ser a título oneroso o a título gratuito; el primer supuesto se da por compraventa, permuta, mutuo, aportación, el segundo supuesto se da con la donación, dado que como se indicó, la adquisición generada por esta figura contractual, no obliga al donatario a una prestación patrimonial, así lo establece, por la donación se desprende de dicho precepto el donante transmite gratuitamente al donatario una parte o la totalidad de sus bienes presentes.

Que el contrato sea un medio para adquirir la propiedad sólo a título particular no es considerado definitivo, concretamente en todas sus manifestaciones hay esa particularidad, es decir, por compraventa, donación, mutuo y las demás figuras contractuales comentadas se adquiere la propiedad de una cosa o de un conjunto de ellas en particular. Sin embargo, como se desprende, en la donación especialmente puede darse la adquisición de la totalidad de los bienes presentes de alguien por ser ello lo donado. <sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Dominguez Martinez, Jorge A., "Derecho Civil", parte general., Edit. Porrúa México 1992.

## C O N C L U S I O N E S

I.- Siendo un problema que ha preocupado al gobierno no sólo de México, sino de otros países, la vivienda no ha sido exactamente definida, sin embargo para fines del presente estudio se establece el concepto de vivienda, como el medio que el hombre emplea para cobijarse, unido a los servicios, instalaciones, dispositivos necesarios o convenientes para el bienestar social, la salud física y mental del individuo y de su familia.

II.- No obstante se ha pensado que es una intromisión del Estado asumir como suyo el problema de la vivienda en México, es legítimo que intervenga para la preservación y la remodelación de la morfología de ciudades y poblados mediante una planificación urbanística, una localidad definida como bien mostrenco perteneciente a todos.

III.- Como factores que están agravando el problema de la vivienda en nuestro país, es el factor demográfico, las grandes concentraciones urbanas como en México, Guadalajara y Monterrey, provocado esto por la inmigración rural del campo a la ciudad y la gran dispersión de las localidades.

IV.- Tradicionalmente al sector de la vivienda se le excluye de los planes nacionales de desarrollo o bien forma parte en mínima proporción de algún otro sector, lo que provoca el que no se le de la importancia que debe dársele a este problema.

V.- Es importante definir una política de vivienda porque con ella se cumplen objetivos de carácter individual, y otros de carácter social y económico para el país, entre los primeros están la realización plena del individuo al tratarlo como gente, desde el punto de vista social, la creación de viviendas de un país genera empleos e ingresos.

VI.- Para efectos de definir una política de financiamiento de la vivienda social es necesario crear condiciones favorables para la inversión en este sector tanto del ahorro público como del privado, así mismo deberán buscarse todo tipo de fuentes de financiamiento tales como; bonos y acciones, créditos especiales de la Tesorería Nacional, de ahorradores, mediante caja de ahorro, pensiones, cooperativas, uniones de crédito, fondos de pensiones, gravámenes obligatorios a las empresas privadas, y en última instancia y como forma complementaria a las fuentes financieras internacionales.

VII.- A fin de definir una política nacional de vivienda social debemos considerar los siguientes elementos básicos: alentar la canalización de más fondos privados hacia

el mercado de segundas hipotecas, estimular a los propietarios a mantener y mejorar sus casas en arrendamiento, vía deducciones de impuestos o financiar préstamos subvencionados; fomentar el empleo de materiales locales de construcción evitando la importación de dichos materiales sin llegar al extremo de proteger demasiado el mercado interno; deberán concederse trato fiscal preferencial a los beneficios procedentes de inversiones en construcción de viviendas si se reinvierten en viviendas baratas, desalentar la construcción especulativa de casas de lujo, así mismo, desalentar a los propietarios de grandes extensiones de terreno, aplicándoles tasas progresivas de impuestos a los terrenos urbanos no utilizados o utilizados inadecuadamente.

VIII.- Paralelamente a lo anterior, se debe establecer una política fiscal inmobiliaria con los siguientes objetivos: reducir la rentabilidad de la especulación del suelo y promover la redistribución de la riqueza mediante la absorción de la plusvalía de los terrenos, vía el establecimiento de impuestos progresivos sobre los terrenos urbanos no utilizados o utilizados inadecuadamente, aplicar cuotas especiales o gravámenes de beneficio por las mejoras públicas, carreteras, alcantarillas, alumbrado, etc., a los propietarios de terrenos no ocupados.

IX.- En relación a la política de diseño y construcción de viviendas que debe adoptar un país, un principio importante que hay que observar es que la vivienda debe

cumplir las funciones básicas que sus ocupantes esperan durante toda la vida útil de su estructura, cualquiera que ésta sea. Cualquiera que sea el grado en que la política pública en esta materia puede influir en las viviendas, deberá hacerse hincapié en mejorar la conveniencia de su ubicación, la seguridad de la tenencia de la tierra y los servicios accesorios que podrían prestarse.

X.- Las soluciones viables la problemática de la vivienda se pueden citar:

a) La responsabilidad del Gobierno en la construcción de viviendas dignas, con intereses blandos.

b) Eliminar o evitar el burocratismo actual en los programas de vivienda para que ésta llegue a quienes verdaderamente lo necesite.

c) El respeto de la tierra, para evitar el paracaidismo y la existencia de colonias proletarias sin planificación urbana.

d) El gobierno debe de manejar contratos para la construcción de viviendas, conforme a las necesidades de la población.

e) El acaparamiento de la vivienda es muy común y sería muy sano que los organismos dedicados a la construcción de viviendas lo hagan con verdadero control y estudio socioeconómico. puesto que no es posible que haya familias que tengan más de dos casas mientras otras carecen totalmente de ellas. El combate de la corrupción es indispensable.

f) Por lo que propondría que se tomara en cuenta los puntos VI, VII, VIII Y IX de éste trabajo.

## B I B L I O G R A F I A

ONU.- Informe del grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo urbano No. 63-41, NY USA. 1962

ONU.- Programación Social de la vivienda en las zonas urbanas Rev. No. 71 IV. 10 pp 13. USA 1975.

OMS.- Organización Mundial de la salud.- comité de expertos en higiene de la vivienda, informes técnicos, No. 225.

Breña Garduño, Francisco.- Antigua y Nueva legislación sobre vivienda, México 1978. Edit. Porrúa. p. 75.

Salazar Rosendo, "Las pugnas de la Gleba", Comisión Nacional, Editoria México 1972.

García Mundo, Octavio, "El movimiento inquilinario de Veracruz" 1922, Secretaría de Educación Pública, No. 269, primera edición, México 1976.

ONU.- Informe del grupo de expertos en vivienda y desarrollo Urbano No. 63 IV.

Secretaría de Gobernación.- Plan Nacional de desarrollo, 1983-1988. México p. 252

ONU.- Integración de los programas de vivienda en los planes de desarrollo nacionales No. 573-IV. 18

ONU.- Integración de los programas de vivienda en los Planes Nacionales de desarrollo Pub. No. 5. México, 1973.

NAFINSA.- Programa Nacional para el desarrollo de la vivienda. Rev. No. 22, México 1989.

Secretaría de Gobernación.- Administración Financiera de Proyectos Gubernamentales de vivienda. México 1989.

ONU.- Aspectos sociales de la vivienda y del desarrollo urbano. Pub. No. 10.

Valero Vicente., Teoría Económica, de Ybudad., Néxuci 1986 s/a "La teoría económica y el Derecho", 3ra. edición, México 1980, cita de Martínez Domínguez.

Domínguez Martínez, J:A., Derecho Civil. editoria Porrúa, México 1992.

Rojina Villegas. R. Derecho Civil , t. III, De. Porrúa,  
México 1989.

Código Civil para el Estado Libre y Soberano de  
Veracruz.

ONU.- La vivienda social y rural, estudio de la  
situación mundial de la vivienda. No. 5..69.IV.8.